



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS  
Instituto de Economia

**UM ESTUDO SOBRE O COMÉRCIO EXTERIOR DE BENS  
DE CAPITAL E ALGUMAS DE SUAS RELAÇÕES  
COM O DESENVOLVIMENTO DO RAMO  
INDUSTRIAL NO BRASIL (1974-1989)**

**Uallace Moreira Lima**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Instituto de Economia da UNICAMP para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Econômico – área de concentração: História Econômica, sob a orientação do Prof. Dr. Pedro Paulo Zahluth Bastos.

*Este exemplar corresponde ao original da dissertação defendido por **Uallace Moreira Lima** em 20/02/2009 e orientado pelo Prof. **Dr. Pedro Paulo Zahluth Bastos**.*

CPG, 20/02/2009

A handwritten signature in blue ink, consisting of several loops and flourishes, is written over a horizontal line.

Campinas, 2009

**Ficha catalográfica elaborada pela biblioteca  
do Instituto de Economia/UNICAMP**

L628e	Lima, Uallace Moreira Um estudo sobre o comercio exterior de bens de capital e algumas de suas relações com o desenvolvimento do ramo industrial no Brasil (1974-1989) / Uallace Moreira Lima. -- Campinas, SP: [s.n.], 2009.  Orientador : Pedro Paulo Zahluth Bastos. Dissertação (mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia.  1. Comercio exterior. 2. Bens de capital. 3. Desenvolvimento economico. I. Bastos, Pedro Paulo Zahluth. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia. III. Titulo.
	09-017-BIE

**Título em Inglês: A study on the capital goods foreign trade and some of its relations with the development of industrial sector in Brazil (1974-1989)**

**Keywords: Trade ; Capital goods ; Economic development**

**Area de Concentração :** Historia economica

**Titulação:** Mestre em Desenvolvimento Economico

**Banca examinadora:** Prof. Dr. Pedro Paulo Zahluth Bastos

Prof. Dr. Fernando Sarti

Prof. Dr. Renato Perim Colistete

**Data da defesa:** 20-02-2009

**Programa de Pós-Graduação: Desenvolvimento Economico**

Dissertação de Mestrado

Aluno: UALLACE MOREIRA LIMA

**“Um Estudo Sobre o Comércio Exterior de Bens de Capital e Algumas de suas  
Relações com o Desenvolvimento do Ramo Industrial no Brasil”**

Defendida em 20 / 02 / 2009

## COMISSÃO JULGADORA



**Prof. Dr. PEDRO PAULO ZAHLUTH BASTOS**  
Orientador – IE / UNICAMP



**Prof. Dr. FERNANDO SARTI**  
IE/UNICAMP



**Prof. Dr. RENATO PERIM COLISTETE**  
USP

## AGRADECIMENTOS

É com imensa satisfação que agradeço a Maria do Carmo Moreira, Marialdo Lima, Wadacy Moreira, Wasley Moreira, Alandisson Lima, Luíza Raquel Moreira, Stefhany Moreira e alguns familiares mais próximos, principalmente minha tia Cléia e tio George, por me proporcionarem as condições necessárias para que eu pudesse concluir meu mestrado e realizar este trabalho monográfico. Será uma dívida que carregarei pelo resto da minha vida, pois a presença dessas pessoas me deu forças para superar os obstáculos e chegar até aqui.

Não poderia deixar também de agradecer a todos os amigos que sempre estiveram ao meu lado. São muitos os amigos que sempre colaboraram de alguma forma para a conclusão deste trabalho: Ivan Tiago, Cléber Lopes, Vitor Filgueiras, Rogério, Bruno Torres, Carolina, Marcelo Xavier, Laylson Júnior, Luiz Henrique, Professor e amigo Alechsandre Lima, Professor Doutor Luiz Filgueiras, Érika Pirola e Juliano Reginato.

Aos colegas que fiz durante o mestrado, meus sinceros agradecimentos pelos momentos de trocas de idéias, diversão e desentendimentos ideológicos, os quais corroboraram para o meu amadurecimento: Guilherme, Gustavo, Olívia e Diogo.

Duas pessoas as quais conheci no mestrado que não as considero colegas, mas amigos e irmãos: Tatiana Belanga e Gabriel Langie. Manifesto aqui meu mais profundo sentimento de gratidão por todos os momentos em que convivi com vocês, criando um laço de irmandade que tenho certeza que durará para toda a nossa vida. Vocês são pessoas inesquecíveis.

Aos pais da Tatiana Belanga, José Belanga e Cida, os quais me acolheram de forma muito amorosa, fazendo-me sentir um membro da família. Na verdade, os considero minha família em Campinas, pessoas que eu aprendi a amar, respeitar e admirar.

Reservo este parágrafo em memória de Antônio de Pádua Moreira, meu tio e um homem que sempre considerei como meu segundo pai.

Meus agradecimentos à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) pelo financiamento da minha pesquisa. A bolsa de mestrado concedida por essa instituição foi imprescindível para a realização desta dissertação.

Sou grato a todos os funcionários do Instituto de Economia, em especial da Secretaria Acadêmica: Alberto, Cida, Marinete, Greisiane, Alex, Teresa e Dora, que sempre se mostraram muito próximos, solícitos e extremamente amigos.

Gostaria de deixar registrado também meus agradecimentos aos professores que participaram da comissão julgadora da minha defesa, o professor Doutor Fernando Sarti e o professor Doutor Renato Colistete, os quais ofereceram grandes contribuições para o meu trabalho.

Enfim, manifesto aqui meu agradecimento ao professor Doutor Pedro Paulo, que ao longo do processo de elaboração desta dissertação, foi de uma dedicação e paciência imensurável no trabalho de orientação. Confesso que o período de construção desta dissertação foi uns dos momentos do mestrado de maior aprendizado para mim, momento este em que o professor Pedro Paulo através de conversas intermináveis, correções exaustivas e dicas importantes para esse trabalho, corroborou para um amplo processo de amadurecimento na minha vida intelectual.

Não sei quantas almas tenho.  
Cada momento mudei.  
Continuamente me estranho.  
Nunca me vi nem acabei.  
De tanto ser, só tenho alma.  
Quem tem alma não tem calma.  
Quem vê é só o que vê,  
Quem sente não é quem é,

Atento ao que sou e vejo,  
Torno-me eles e não eu.  
Cada meu sonho ou desejo  
É do que nasce e não meu.  
Sou minha própria paisagem;  
Assisto à minha passagem,  
Diverso, móbil e só,  
Não sei sentir-me onde estou.

Por isso, alheio, vou lendo  
Como páginas, meu ser.  
O que segue não prevendo,  
O que passou a esquecer.  
Noto à margem do que li  
O que julguei que senti.  
Releio e digo: "Fui eu?"  
Deus sabe, porque o escreveu.

*FERNANDO PESSOA*

## RESUMO

Nas décadas de 1980 e 1990, narrativas liberais sobre o desenvolvimento econômico brasileiro desde a década de 1930 procuraram compará-lo, em conjunto com demais países latino-americanos, ao modelo de desenvolvimento aberto ao comércio exterior do Leste e Sudeste Asiático. Segundo a interpretação liberal, o modelo de proteção do mercado interno para substituir importações teria levado as empresas brasileiras a um desenvolvimento tecnológico precário e à incapacidade de exportar produtos manufaturados em larga escala. Esta dissertação seleciona o ramo industrial tipicamente mais intensivo em tecnologia, o ramo de bens de capital, e procura analisar o comércio exterior setorial para avaliar historicamente a validade da interpretação liberal no período 1974-1989. À luz da investigação histórica e de um balanço de teorias liberais e não-liberais sobre a relação entre desenvolvimento econômico e comércio exterior, a dissertação mostra que, na década de 1970, havia uma expansão *simultânea* do mercado interno e das exportações de bens de capital, que foi interrompida pela crise macroeconômica da década de 1980. Esta expansão simultânea refuta a distinção liberal entre modelo de substituição de importações e modelo de substituição de exportações, e é explicada pelo processo cumulativo de aquisição de economias de escala e aprendizado que acompanha o desenvolvimento de ramos industriais emergentes em economias com crescimento acelerado do mercado interno, ampliando abruptamente também sua competitividade externa.

Na década de 1980, a tendência de crescimento baixo e instável provocada pela crise da dívida externa determinou uma nítida desvantagem do ramo de bens de capital em relação aos demais ramos industriais: como eles reduziram investimentos depois da crise, a recuperação de sua demanda em razão de surtos de consumo interno e/ou exportações mal se traduzia em recuperação do setor de bens de capital. Assim, enquanto vários ramos industriais foram capazes de aproveitar incentivos de política econômica e a alta rentabilidade no mercado interno protegido, para ofertar preços competitivos no mercado externo e sustentar a ampliação de exportações, o setor de bens de capital (particularmente o ramo de máquinas e equipamentos) não pôde fazê-lo com o mesmo êxito. Ele sofreu tanto a queda de demanda oriunda dos investimentos privados, quanto particularmente a redução brusca do investimento das empresas estatais, sendo incapaz de compensar a perda de receita interna com aumento de exportações, nem apoiar o *drive* exportador em receitas internas. Esta evidência histórica sustenta a conclusão de que, em vista da necessidade de apoiar a competitividade internacional em um processo cumulativo de exploração

de economias de escala e aprendizado, o dinamismo do mercado interno tende a ser condição e não óbice para um comércio exportador vibrante, na indústria em geral, mas particularmente no setor de bens de capital. Ao contrário do proposto por teorias liberais, não foi a expansão acelerada de um mercado interno protegido, mas o fim desta expansão acelerada, que limitou a expansão das exportações nos ramos tecnologicamente mais dinâmicos e a continuidade da melhoria da pauta exportadora nacional.

**Palavras-chave:** Comércio Exterior, Bens de Capital, Desenvolvimento Econômico, Teorias do Comércio Internacional.

## ABSTRACT

In the 1980s and 1990s, liberal narratives about the Brazilian economic development since the 1930s tried to compare it, together with other Latin American countries, the open model of development to foreign trade in East and Southeast Asia. According to the liberal interpretation, the protection model of the internal market to substitute imports would have led the Brazilian's enterprises to a precarious development and to an inability to export products manufactured on a large scale. This thesis selects the industry typically more intensive in technology, the capital goods. It aims to analyze the foreign trade sector to assess the validity of the historically liberal interpretation in the period 1974-1989. In the light of historical research and a balance of liberal theories and non-liberals on the relationship between economic development and foreign trade, the dissertation shows that in the 1970s, there was a simultaneous expansion of domestic market and exports of capital goods, which was interrupted by the macroeconomic crisis of the 1980s. This expansion simultaneously rejects the distinction between liberal model of imports substitution and exports substitution model, and it is explained by the cumulative process of acquisition of learning and economies of scale that accompanies the development of industries in emerging economies with rapid growth of the internal market, also sharply increasing its external competitiveness.

In the 1980s, the trend of low growth and instability caused by foreign debt crisis led to a clear disadvantage in the industry of capital goods for other industries: how they reduced investments after the crisis, the recovery of their demand due outbreaks of domestic consumption and / or exports have not resulted into a recovery of the capital goods sector. Thus, while several industries were able to take advantage from the economic policy incentives and high profitability in the protected domestic market, to offer competitive prices in the foreign market and support the expansion of exports, the capital goods sector (particularly machinery and equipment) was not likely successful. It suffered a drop in demand from the private investment, particularly with the steep reduction in investment by state enterprises, being unable to compensate for the loss of revenue with an increase in domestic exports, neither to support the exporter drive in domestic revenue.

The historical evidence supports the conclusion that, in view of the need to support international competitiveness in a cumulative process of exploitation of economies of scale and learning, the dynamism of the domestic market tends to be a condition, not an obstacle to

exporting vibrant trade in industry in general, but particularly in the capital goods sector. Unlike the theories proposed by liberals, it was not the rapid expansion of a protected domestic market, but the end of its rapid expansion, that restricted the expansion of exports in more technologically dynamic sectors and continuously improvement of the national export tariff.

**Word-keys:** Trade, Capital Goods, Economic Development, Theories of International Trade.

## LISTA DE TABELAS E GRÁFICOS

Tabela 1.a: Contas Nacionais Consolidadas - Indicadores Seleccionados - Cz\$ 1000 - 1973/1979.....	52
Tabela 1.b: Contas Nacionais Consolidadas - Indicadores Seleccionados - Cz\$ 1000 - 1980/1985.....	67
Tabela 1.c: Contas Nacionais Consolidadas - Indicadores Seleccionados - Cz\$ 1000 - 1986/1989.....	84
Tabela 2.a: Índices da Produção Industrial - Categoria de Uso - 1974/1979 (base: 1981 = 100).....	54
Tabela 2.b: Índices da Produção Industrial - Categoria de Uso - 1980/1985 (base: 1981 = 100).....	68
Tabela 2.c: Índices da Produção Industrial - Categoria de Uso - 1986/1989 (base: 1981 = 100).....	86
Tabela 3.a: Balanço de Pagamentos Brasileiro (1974/1979) - US\$ Milhões.....	55
Tabela 3.b: Balanço de Pagamentos Brasileiro (1980/1985) - US\$ Milhões.....	71
Tabela 3.c: Balanço de Pagamentos Brasileiro (1986/1989) - US\$ Milhões.....	89
Tabela 4.a: Indicadores de Vulnerabilidade Externa Brasileiro (1973/1979).....	57
Tabela 4.b: Indicadores de Vulnerabilidade Externa Brasileiro (1980/1985).....	75
Tabela 4.c: Indicadores de Vulnerabilidade Externa Brasileiro (1986/1989).....	91
Gráfico 1.a: Taxas Anuais de Crescimento da Produção Industrial - Segundo Categoria de Uso -1974/1979 - (base: ano anterior =100) .....	104
Gráfico 1.b: Taxas Anuais de Crescimento da Produção Industrial - Segundo Categoria de Uso -1980/1985 - (base: ano anterior =100) .....	129
Gráfico 1.c: Taxas Anuais de Crescimento da Produção Industrial - Segundo Categoria de Uso -1986/1989 - (base: ano anterior =100) .....	149
Tabela 5.a: Índices Anuais da Produção Industrial, Segundo Classes e Gêneros de Indústria - 1973/1979 - (base: 1981= 100) .....	106
Tabela 5.b: Índices Anuais da Produção Industrial, Segundo Classes e Gêneros de Indústria - 1980/1985 - (base: 1981= 100) .....	133

Tabela 5.c: Índices Anuais da Produção Industrial, Segundo Classes e Gêneros de Indústria - 1986/1989 - (base: 1981= 100) .....	152
Tabela 6.a: Taxas Anuais de Crescimento da Produção Industrial, Segundo Classes e Gêneros de Indústria - 1974/1979 - (base: ano anterior = 100).....	107
Tabela 6.b: Taxas Anuais de Crescimento da Produção Industrial, Segundo Classes e Gêneros de Indústria - 1980/1985 - (base: ano anterior = 100) .....	134
Tabela 6.c: Taxas Anuais de Crescimento da Produção Industrial, Segundo Classes e Gêneros de Indústria - 1986/1989 - (base: ano anterior = 100).....	153
Tabela 7.a: Participação Percentual no Valor Total da Produção, Segundo Classes e Gêneros da Indústria - 1973/1979 .....	111
Tabela 7.b: Participação Percentual no Valor Total da Produção, Segundo Classes e Gêneros da Indústria - 1980/1985 .....	137
Tabela 7.c: Participação Percentual no Valor Total da Produção, Segundo Classes e Gêneros da Indústria – 1986/1989.....	156
Gráfico 2.a: Utilização da Capacidade Instalada - Indústria - Média - 1973/1979.....	115
Gráfico 2.b: Utilização da Capacidade Instalada - Indústria - Média - 1980/1985.....	141
Gráfico 2.c: Utilização da Capacidade Instalada - Indústria - Média - 1986/1989.....	159
Gráfico 3.a: Utilização da Capacidade Instalada - Segundo Categoria de Uso - Média Anual - (%) - 1973/1979 .....	117
Gráfico 3.b: Utilização da Capacidade Instalada - Segundo Categoria de Uso - Média Anual - (%) - 1980/1985. ....	142
Gráfico 3.c: Utilização da Capacidade Instalada - Segundo Categoria de Uso - Média Anual - (%) - 1986/1989 .....	161
Tabela 8: Participação Percentual do Valor de Vendas Ao Mercado Externo no Valor da Produção, Segundo Classes e Gêneros de Indústria - 1980/1984 .....	144
Tabela 9.a: Composição das Exportações Brasileiras por Categoria de Uso - em US\$ Milhões Entre 1974-1979 .....	167
Tabela 9.b: Composição das Exportações Brasileiras por Categoria de Uso - em US\$ Milhões Entre 1980-1985 .....	185
Tabela 9.c: Composição das Exportações Brasileiras por Categoria de Uso - em US\$ Milhões Entre 1986-1989 .....	204

Tabela 10.a: Composição das Importações Brasileiras por Categoria de Uso - em US\$ Milhões Entre 1974-1979.....	167
Tabela 10.b: Composição das Importações Brasileiras por Categoria de Uso - em US\$ Milhões Entre 1980-1985.....	186
Tabela 10.c: Composição das Importações Brasileiras por Categoria de Uso - em US\$ Milhões Entre 1986-1989.....	205
Tabela 11.a: Comércio Exterior de Bens de Capital do Brasil Entre 1974-1979.....	168
Tabela 11.b: Comércio Exterior de Bens de Capital do Brasil Entre 1980-1985.....	187
Tabela 11.c: Comércio Exterior de Bens de Capital do Brasil Entre 1986-1989.....	205
Tabela 12.a: Composição das Exportações Brasileiras por Categoria de Uso – Participação Percentual 1974 – 1979.....	169
Tabela 12.b: Composição das Exportações Brasileiras por Categoria de Uso – Participação Percentual 1980 – 1985.....	188
Tabela 12.c: Composição das Exportações Brasileiras por Categoria de Uso – Participação Percentual 1986 – 1989.....	206
Tabela 13.a: Composição das Importações Brasileiras por Categoria de Uso – Participação Percentual 1974 – 1979.....	170
Tabela 13.b: Composição das Importações Brasileiras por Categoria de Uso – Participação Percentual 1980 – 1985.....	189
Tabela 13.c: Composição das Importações Brasileiras por Categoria de Uso – Participação Percentual 1986 – 1989.....	207
Tabela 14.a: Evolução das Exportações Por Categoria de Uso 1974 - 1979 - Índices Preço E Quantum.....	171
Tabela 14.b: Evolução das Exportações Por Categoria de Uso 1980 - 1985 - Índices Preço E Quantum.....	190
Tabela 14.c: Evolução das Exportações Por Categoria de Uso 1986 - 1989 - Índices Preço E Quantum.....	208
Tabela 15.a: Evolução das Importações Por Categoria de Uso 1974 - 1979 - Índices Preço E Quantum.....	172
Tabela 15.b: Evolução das Importações Por Categoria de Uso 1980 - 1985 - Índices Preço E Quantum.....	191

Tabela 15.c: Evolução das Importações Por Categoria de Uso 1986 - 1989 - Índices Preço E Quantum .....	209
Tabela 16.a: Taxas Anuais de Crescimento das Exportações e Participação Percentual, Segundo Classes do Ramo de Bens de Capital - 1974/1979.....	173
Tabela 16.b: Taxas Anuais de Crescimento das Exportações e Participação Percentual, Segundo Classes do Ramo de Bens de Capital - 1980/1985.....	193
Tabela 16.c: Taxas Anuais de Crescimento das Exportações e Participação Percentual, Segundo Classes do Ramo de Bens de Capital - 1986/1988.....	210
Tabela 17.a: Taxas Anuais de Crescimento das Importações e Participação Percentual, Segundo Classes do Ramo de Bens de Capital - 1974/1979.....	174
Tabela 17.b: Taxas Anuais de Crescimento das Importações e Participação Percentual, Segundo Classes do Ramo de Bens de Capital - 1980/1985.....	195
Tabela 17.c: Taxas Anuais de Crescimento das Importações e Participação Percentual, Segundo Classes do Ramo de Bens de Capital - 1986/1988.....	211
Tabela 18.a: Comércio Exterior de Bens de Capital, Segundo Classes e Gêneros 1974/1979 - em US\$ Milhões.....	176
Tabela 18.b: Comércio Exterior de Bens de Capital, Segundo Classes e Gêneros 1980/1985 - em US\$ Milhões.....	196
Tabela 18.c: Comércio Exterior de Bens de Capital, Segundo Classes e Gêneros 1986/1988 - em US\$ Milhões.....	214

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

II PND	Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento
ABDIB	Associação Brasileira da Infra-Estrutura e Indústria de Base
BEFIEEX	Comissão de Benefícios Fiscais a Programas Especiais de Exportação
BNDE	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
CACEX	Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil
CDI	Conselho de Desenvolvimento Industrial
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina
CIP	Conselho Interministerial de Preços
CNPq	Conselho de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
EMBRAMEC	Mecânica Brasileira S.A.
FBCF	Formação Bruta de Capital Fixo
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FINEX	Fundo de Financiamento às Exportações
FMI	Fundo Monetário Internacional
FUNCEX	Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior
GATT	Acordo Geral de Tarifas e Comércio
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICM	Imposto sobre Circulação de Mercadorias
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPI	Imposto Sobre Produtos Industrializados
MDIC	Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio
NAIS	Núcleos de Articulação com a Indústria
NICs	News Industrialized Countries
ORTNs	Obrigação Reajustável do Tesouro Nacional
PIB	Produto Interno Bruto
P&D	Pesquisa e Desenvolvimento
SEPLAN	Secretaria de Planejamento
VTI	Valor Interno da Transformação Industrial



## SUMÁRIO

### **Introdução 1**

### **Capítulo 1 – APRESENTAÇÃO DAS TEORIAS DO COMÉRCIO INTERNACIONAL E SUAS IMPLICAÇÕES ..... 9**

- 1.1 PRESSUPOSTOS BÁSICOS DAS TEORIAS DO COMÉRCIO INTERNACIONAL CLÁSSICAS, NEOCLÁSSICOS E DA NOVA TEORIA DO COMÉRCIO INTERNACIONAL ..... 10
- 1.2 ALTERNATIVAS PARA A ANÁLISE DO COMÉRCIO INTERNACIONAL ..... 21

### **Capítulo 2 - EVOLUÇÃO DA ECONOMIA BRASILEIRA ENTRE 1974 E 1989, DIVIDIDO EM TRÊS SUB-PERÍODOS: 1974-1979: DESACELERAÇÃO E II PND; 1980-1985: CRISE DA DÍVIDA E AJUSTE EXPORTADOR; E 1986-1989: AGRAVAMENTO DA INSTABILIDADE MACROECONÔMICA ..... 45**

- 2.1 PRIMEIRO SUB-PERÍODO: 1974-1979: DESACELERAÇÃO E II PND ..... 45
- 2.2 SEGUNDO SUB-PERÍODO: 1980-1985: CRISE DA DÍVIDA E AJUSTE EXPORTADOR ..... 63
- 2.3 TERCEIRO SUB-PERÍODO: 1986-1989: AGRAVAMENTO DA INSTABILIDADE MACROECONÔMICA ..... 79

### **Capítulo 3 – ANÁLISE DO COMPORTAMENTO DO PRODUTO E DA EVOLUÇÃO DA ESTRUTURA INTRA-INDUSTRIAL DO RAMO DE BENS DE CAPITAL ..... 93**

- 3.1 PRIMEIRO SUB-PERÍODO: 1974-1979 ..... 93
- 3.2 SEGUNDO SUB-PERÍODO: 1980-1985 ..... 125
- 3.3 TERCEIRO SUB-PERÍODO: 1986-1989 ..... 146

### **Capítulo 4 – ANÁLISE DO COMÉRCIO EXTERIOR DO RAMO DE BENS DE CAPITAL ..... 163**

4.1	PRIMEIRA FASE: 1974-1979.....	164
4.2	SEGUNDA FASE: 1980-1985.....	184
4.3	TERCEIRA FASE: 1986-1989.....	203
<b>CONCLUSÃO .....</b>		<b>221</b>
<b>Referências Bibliográficas .....</b>		<b>225</b>

## INTRODUÇÃO

A indústria de bens de capital é um ramo que tem como prerrogativa a capacidade de incorporar novos conhecimentos tecnológicos ao sistema produtivo, proporcionando modificações nas características dos bens produzidos. A indústria de bens de capital não só atua na incorporação do progresso técnico como é elemento primordial em sua difusão, devido às suas relações funcionais com o resto do sistema econômico. Ademais, o domínio da tecnologia de produção de bens de capital aumenta os encadeamentos inter-industriais e o dinamismo de uma estrutura industrial nacional, além de reduzir restrições cambiais ao crescimento ao induzir exportações industriais de maior valor agregado e substituir importações. Isto contribui para conferir maior autonomia à gestão da política econômica de sistemas econômicos nacionais.<sup>1</sup>

A definição da indústria de bens de capital adotada nessa dissertação é pautada no trabalho de Lago, Almeida e Lima (1979). É uma definição mais abrangente, considerando que a indústria de bens de capital é um conjunto de máquinas e equipamentos que servem para a produção de outros bens ou para a prestação de serviços produtivos. Seus principais ramos industriais são: 1 – Mecânica; 2 – Equipamentos Industriais; 3 - Máquinas e Implementos Agrícolas ; 4 – Máquinas Rodoviárias; 5 – Material de Transporte; 6 – Material Ferroviário; 7 – Construção Naval; 8 – Indústria Aeronáutica; 9 – Material Elétrico e de Comunicações; 10 – Estruturas Metálicas.<sup>2</sup>

Em 1974, o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) reconheceu a importância estratégica da indústria de bens de capital e identificou seu desenvolvimento limitado como uma debilidade estrutural da economia brasileira, responsável em parte pelo atraso relativo do desenvolvimento tecnológico da indústria local (usuária de bens de capital locais e importados) e pela tendência ao déficit comercial nos ramos tecnologicamente mais avançados da indústria. Coerente com o diagnóstico, formulou uma política industrial, aliada à política científica tecnológica e de comércio exterior, com o objetivo de completar o parque industrial nacional –

---

<sup>1</sup> Para um maior aprofundamento sobre as características e relevância da indústria de bens de capital, ver Erber (1974), que aborda a relação do ramo com o desenvolvimento tecnológico.

<sup>2</sup> LAGO, ALMEIDA & LIMA (1979). “A Indústria de Bens de Capital no Brasil: Origens, Situação Recente e Perspectivas”.

com prioridade para o ramo de bens de capital – e modificar a pauta setorial do comércio exterior brasileiro.

É meritório notar que, as políticas industrial, científica e tecnológica e de comércio exterior do II PND levavam em consideração a relevância do Estado para a expansão da indústria de bens de capital. O Estado teria papel chave através de suas empresas (mistas e públicas) na compra dos produtos do ramo, utilizaria suas agências de crédito para financiar as vendas do ramo e, através das suas instituições de controle, regulamentaria o seu processo de aquisição de tecnologia do exterior. Além disso, seriam incentivadas alianças entre empresas estatais, nacionais e estrangeiras, sempre visando a internalização e nacionalização da produção do ramo.

Essa pesquisa aborda a questão pelo ângulo, relativamente pouco explorado, do comércio exterior setorial, complementando a bibliografia existente sobre a estrutura e desempenho do ramo no país. Antes de tudo, deve-se considerar que o estudo das exportações e importações de bens de capital não é suficiente para analisar a forma de inserção externa brasileira no comércio internacional. Entretanto, sua análise propicia subsídios para avaliar como ocorreu a evolução do comércio exterior em ramos que tem, por definição, a capacidade de absorver tecnologia e realizar sua difusão.

Outro ponto a ser considerado é que o objetivo de estudar o ramo de bens de capital pelo ângulo do comércio exterior setorial implica mostrar que as exportações não podem compensar a perda de dinamismo do mercado interno para o setor de bens de capital. Em um país periférico como o Brasil, que parte de uma posição original de sub-desenvolvimento industrial e baixa competitividade internacional do setor de bens de capital, o dinamismo do mercado interno é essencial para ganhos de escala, aprendizado e inovação que, cumulativamente, podem conferir competitividade internacional e propiciar ganhos de parcelas do mercado mundial. Se este processo é interrompido precocemente, o mercado mundial não pode compensar a perda de dinamismo do mercado interno. Logo, o dinamismo do mercado interno tende a ser condição e não óbice para um comércio exportador vibrante. Se o argumento da proteção à indústria nascente – orientada inicialmente para substituição de importações no mercado interno - valer em geral, vale ainda mais para este setor, dado o caráter intangível das qualificações das equipes de desenho e produção, e a dificuldade de fazer engenharia reversa, sobretudo nos ramos que produzem máquinas sem auxílio de máquinas, ou bens de capital não-seriados e por encomenda.

A escolha do período de análise permite avaliar o comércio exterior de bens de capital e sua relação com o desenvolvimento interno do ramo industrial no Brasil. De fato, o período entre 1974 e 1989 abrange a implementação do II PND e a semi-estagnação da economia brasileira nos anos 1980. Assim, possibilita avaliar os efeitos de um programa destinado deliberadamente a fortalecer o ramo industrial no Brasil, e estudar o comportamento do comércio exterior do ramo em um momento em que, graças à desaceleração dos investimentos públicos e privados, a demanda interna de bens de capital declinou significativamente. Em outras palavras, permite analisar os impactos imediatos e mediatos do II PND sobre o comércio exterior do ramo, primeiro quando o programa foi implementado, e depois quando condições macroeconômicas locais tenderam a induzir as firmas a procurar o mercado internacional para compensar em parte a redução da demanda interna. Permite também analisar os sub-ramos que melhor (pior) responderam ao II PND e melhor (pior) reagiram aos desafios da década de 1980, ajudando a complementar os estudos sobre a evolução da estrutura e desempenho do ramo com uma análise mais detida sobre o comércio exterior setorial.

Nesse sentido, essa dissertação complementa os estudos existentes sobre a estrutura e desempenho do ramo no país buscando responder às seguintes questões: 1) como evoluiu o comércio exterior de bens de capital no período? 2) Pós-1974, em que sub-ramos ocorreram a substituição de importações pretendida pelo II PND? 3) Onde ocorreu elevação das exportações? 4) Como os fluxos de comércio se comportaram para produtos de diferente conteúdo tecnológico? 5) Qual o comportamento dos fluxos de comércio por propriedade do capital: as filiais exportam e importam mais que as empresas nacionais? 6) Suas exportações têm maior conteúdo tecnológico e/ou valor agregado?

Existe uma ampla bibliografia a qual indica que, a despeito da prioridade conferida pelo II PND ao setor de bens de capital, sua estrutura produtiva não experimentou parte das conseqüências positivas previstas no projeto na década de 1970 e ao longo da semi-estagnação da economia brasileira nos anos 1980, particularmente não superando o atraso relativo do desenvolvimento tecnológico da indústria local, quando inovações vinculadas à microeletrônica se difundiram internacionalmente. Por sua vez, a análise dos indicadores de comércio exterior brasileiro do ramo de bens de capital permite afirmar que entre 1974-1979, houve avanço das suas exportações, embora tenha sido com maior participação de produtos de média-baixa

intensidade tecnológica e menor participação de produtos de maior intensidade em tecnologia e em P&D.

O início dos anos 1980 foi marcado pela necessidade de transferir recursos para o exterior. Sendo assim, adotou-se uma política econômica contracionista com impacto relevante no dinamismo do mercado interno, com o claro objetivo de obter superávits comerciais. A expansão das exportações nessa década teve como característica o aumento da participação dos produtos manufaturados na pauta exportadora. Entretanto, o ramo de bens de capital não foi um dos setores que corroborou para a expansão das exportações de manufaturados, sendo que entre 1980-1985, os indicadores mostram que o comércio exterior brasileiro de bens de capital passou por um processo de arrefecimento, tanto pelo lado do crescimento das exportações, como também pela limitação da substituição de importações. A queda de dinamismo no crescimento das exportações levou o ramo a reduzir sua participação no valor total das exportações.

Em relação ao período 1986-1989, o comércio exterior de bens de capital foi marcado pela expansão das exportações, aumentando sua participação no valor total das exportações, acompanhado de crescimento das taxas de crescimento das importações, implicando aumento da participação do ramo no valor total das importações. Mas é meritório qualificar esse crescimento das exportações de bens de capital no período, pois as taxas de crescimento apresentadas e a elevação da sua participação em momento algum representam o mesmo dinamismo que houve no período 1974-1979. Além do mais, ao se analisar a pauta de exportação do ramo segundo classe e gêneros, observa-se uma redução da participação dos produtos de maior conteúdo tecnológico e mais intensivos em P&D no valor total das exportações, e por outro lado, aumento da participação de produtos de média-baixa intensidade tecnológica, ao contrário do que ocorrera entre 1974-1979, quando os produtos de maior complexidade tecnológica ganhavam mais espaço na participação das exportações em detrimento dos itens menos intensivos em tecnologia.

Diante dessa evidência histórica (apresentada nos capítulos que se seguem), a principal conclusão da dissertação é que o *drive* exportador não foi capaz de compensar o impacto negativo da perda de dinamismo do mercado interno sobre o setor de bens de capital. O argumento é que o processo cumulativo de aquisição de economias de escala e aprendizado, que havia se ampliado na década de 1970 com a ampliação conjunta do mercado interno e das exportações, foi interrompido pela crise macroeconômica da década de 1980, e pela contração abrupta do

investimento estatal que a acompanhou.<sup>3</sup> Como, em 1974, se diagnosticava uma certa limitação estrutural para o crescimento do setor de bens de capital com base em encomendas oriundas do sub-sistema de filiais estrangeiras (uma vez que elas destinavam parte importante de suas encomendas para fornecedores externos), as encomendas governamentais previstas pelo II PND seriam fundamentais para fortalecer o setor. O problema do II PND não estava em sua intenção de aprofundar a industrialização brasileira em direção ao setor de bens de produção (e bens de capital em particular), mas na opção de financiar a expansão das empresas estatais por meio do endividamento externo.

Na década de 1980, a crise financeira das empresas estatais acelerou o enfraquecimento dos encadeamentos entre seu processo de expansão e o setor de bens de capital; com isto, jogou o setor em uma crise que, de certo modo, já se anunciava quando projetos estatais passaram a ser financiados com créditos de fornecedores externos (*supplier's credits*) de bens de capital, quando não simplesmente postergados ou desacelerados a partir de 1977. No período do *drive* exportador dos anos 1980, vários ramos industriais foram capazes de aproveitar não apenas incentivos de política econômica (subsídios, isenções fiscais, câmbio competitivo etc), mas também alta rentabilidade no mercado interno para ofertar preços competitivos no mercado externo e sustentar assim a ampliação de exportações (cf. Sarti, 1994). Ao contrário deles, o setor de bens de capital (particularmente o ramo de máquinas e equipamentos) sofreu tanto a queda de demanda oriunda dos investimentos privados, quanto particularmente a redução brusca do investimento das empresas estatais, e não pôde compensar a perda de receita interna com aumento de exportações, nem apoiar o *drive* exportador em receitas internas.

Essa dissertação está dividida em quatro capítulos, além desta introdução. O primeiro capítulo analisa as teorias do comércio internacional levando em consideração que a importância dada ao setor de bens de capital nos processos de crescimento e desenvolvimento econômico, e sua relação com o comércio internacional, varia de acordo com as diferentes suposições teóricas a respeito da natureza destes processos e seus determinantes. A discussão de diversas correntes teóricas sobre o comércio internacional é realizada no primeiro capítulo, dividido em dois sub-itens: no item 1.1 expõe-se os pressupostos básicos das teorias do comércio internacional clássicos, neoclássicos e da nova teoria do comércio internacional. Aqui são mostradas as principais hipóteses dos clássicos e neoclássicos e, através da utilização da nova teoria do

---

<sup>3</sup> Para o comportamento do investimento estatal na década de 1980, ver Prado, S. (1994).

comércio internacional, coloca-se em evidência as fragilidades das hipóteses clássicas e neoclássicas para o comércio internacional, em particular em relação ao comércio de bens de alta intensidade tecnológica.

No item 1.2 apresentam-se estudos da corrente de pensamento evolucionista que refutam empiricamente as suposições teóricas do liberalismo econômico, corroborando assim para uma maior compreensão das formas diferenciadas de inserção dos países no comércio internacional.

O segundo capítulo tem como objetivo estudar a evolução da economia brasileira entre 1974-1989 de forma resumida, ou seja, sem a pretensão de se aprofundar nos problemas apresentado no período, apenas apontando para conjunturas macroeconômicas diferenciadas em três sub-períodos da economia brasileira. Para discutir esses três sub-períodos, o segundo capítulo foi dividido em três itens, quais sejam: no item 2.1 analisa-se o período 1974-1979, quando a economia internacional passava por transformações relevantes, colocando em evidência as fragilidades estruturais da economia brasileira. Nesse momento, emerge o II PND como o grande projeto que iria proporcionar as mudanças necessárias ao país. No item 2.2, estuda-se a fase 1980-1985, momento este em que o cenário internacional passa por um novo momento de reversão com o segundo choque do petróleo e a elevação das taxas de juros no mercado internacional, impactando assim na condução da política econômica no Brasil, levando a economia a um estado de semi-estagnação, com conseqüências para a evolução da indústria nacional. O item 2.3 compreende a fase 1986-1989, e tem a finalidade de mostrar que os indicadores macroeconômicos apresentam uma dinâmica característica de uma economia submersa na instabilidade e vulnerabilidade, sem perspectiva de crescimento e desenvolvimento. Em síntese, os anos 1980 são caracterizados pela subordinação de política industrial e de comércio exterior de longo prazo à gestão da conjuntura de instabilidade cambial e monetária, tendo o Estado uma atuação passiva em relação ao parque industrial brasileiro.

O terceiro capítulo complementa o segundo ao focar seu estudo no comportamento dos indicadores da indústria brasileira diante do cenário macroeconômico predominante no período, em particular analisando a evolução da estrutura intra-industrial e do ramo de bens de capital no Brasil entre 1974-1989. Seguindo a mesma metodologia adotada no segundo capítulo, o terceiro é dividido em três fases. A primeira fase, 1974-1979, analisa a política industrial do II PND e seus impactos na produção, em especial para o ramo de bens de capital. O item 3.2 discute os impactos que a política econômica recessiva teve na evolução da indústria entre 1980-1985,

constatando que a indústria de bens de capital foi a que mais se deteriorou em decorrência da queda dos investimentos. No item 3.3, o estudo da fase 1986-1989 mostra a intensificação do esforço do país em transferir recursos para o exterior, com a produção industrial apresentando uma pequena recuperação no início do período, mas logo depois queda do crescimento, a qual acentuou o quadro de instabilidade da economia.

No capítulo 4 serão dadas as respostas às principais indagações levantadas nessa dissertação. O estudo do comércio exterior de bens de capital será realizado seguindo a mesma metodologia adotada em outros capítulos, isto é, dividido em três seções, quais sejam: a seção 4.1 (1974-1979) apresenta a política de comércio exterior contida no II PND, utilizando os indicadores para avaliar a evolução das exportações e importações, considerando classe e gêneros do ramo que lograram ou não avanços. A seção 4.2 (1980-1985) analisa como a política recessiva implementada no período impactou na pauta exportadora e importadora de bens de capital, levando em consideração a sua relação com o mercado interno. A seção 4.3 (1986-1989) finaliza o quarto capítulo mostrando as conseqüências da visão curto prazista impregnada na política econômica contracionista sobre as exportações e importações da indústria de bens de capital, colocando em evidência o retrocesso sofrido pelo ramo quando comparado com o período 1974-1979.

## Capítulo 1 – APRESENTAÇÃO DAS TEORIAS DO COMÉRCIO INTERNACIONAL E SUAS IMPLICAÇÕES

A importância conferida ao setor de bens de capital nos processos de crescimento e desenvolvimento econômico, e sua relação com o comércio internacional, varia de acordo com as diferentes suposições teóricas a respeito da natureza destes processos e seus determinantes. Em particular, depende da importância conferida ao progresso técnico na “riqueza das nações”, uma vez que o setor de bens de capital é comumente visto como o “veículo” do progresso técnico para ramos usuários de máquinas e equipamentos. Mas depende também da importância conferida ao comércio exterior em ramos específicos como razão do desenvolvimento econômico desigual dos países ou, no caso em questão, da importância da inserção diferenciada no comércio internacional de bens de capital como motivo de desempenho econômico desigual.

As duas questões não devem ser confundidas, pois esquemas teóricos que conferem importância ao ramo de bens de capital como fonte de geração e meio de difusão de progresso tecnológico não precisam conferir importância similar à produção *local* de bens de capital como condição de difusão do progresso técnico, uma vez que bens de capital possam ser importados, incorporando e transferindo progresso técnico gerado fora do país. Neste caso, perfis nacionais diferenciados de inserção no comércio internacional de bens de capital pouco ou nada contariam para o desempenho econômico desigual dos países. De fato, em diferentes versões da teoria liberal do comércio internacional, independentemente da fonte do progresso técnico (endógeno ou exógeno às teorias) e dos determinantes da especialização comercial, a inserção nacional diferenciada no comércio de bens de capital não é tomada em si como motivo de divisão não equitativa de ganhos de comércio.

Tendo em vista que o setor de bens de capital é portador do progresso e difusão técnico e exerce forte influência nos outros ramos industriais, é de fundamental importância analisar como evolui o debate das teorias do comércio internacional, levando em consideração o papel que a tecnologia exerce nas formas diferenciadas de inserção no comércio exterior dos diferentes países. Este capítulo apresenta as premissas básicas das teorias clássicas e neoclássicas do comércio internacional, a nova teoria do comércio internacional e, conseqüentemente, discute suas implicações a partir da visão da chamada corrente institucionalista e/ou evolucionista.

## 1.1 - PRESSUPOSTOS BÁSICOS DAS TEORIAS DO COMÉRCIO INTERNACIONAL CLÁSSICOS, NEOCLÁSSICOS E DA NOVA TEORIA DO COMÉRCIO INTERNACIONAL

A teoria clássica do comércio internacional nasce com o escocês Adam Smith no século XVIII com o desenvolvimento da teoria da vantagem absoluta, levando em consideração apenas um só fator de produção (o trabalho) para explicar as relações comerciais internacionais entre os países. A ênfase dada ao trabalho é resultado da teoria do valor desenvolvida por Smith, que tentava explicar a origem da riqueza das nações através da divisão do trabalho que proporcionaria o desenvolvimento da produtividade do trabalho. Em consequência, os preços dos produtos transacionados no comércio seriam determinados pelo conteúdo de trabalho na mercadoria, ou seja, seria a quantidade relativa de trabalho concentrada numa mercadoria que definiria o seu valor. Além do mais, é importante ressaltar que quando Smith fala em trabalho como o único fator de produção, ele está considerando o trabalho homogêneo, ou seja, não há diferenças entre os tipos de trabalhos de tal forma que o nível de escolaridade e outras atribuições que podem diferenciar as formas de trabalhos não são levados em consideração.

Outra hipótese na teoria desenvolvida por Smith é o predomínio de um mercado com estrutura de concorrência perfeita. Essa hipótese implica em um comércio internacional marcado pela existência de grande número de vendedores, de modo que nenhum ofertante tenha poder de alterar preços. Outras hipóteses que compõem a teoria de Smith são: ofertantes e demandantes são agentes racionais com perfeita informação de preços e de mercados; não há economias de escala; e por fim, não existem barreiras à entrada e saída, havendo assim livre mobilidade dos fatores (nesse caso o trabalho).

Portanto, para Smith o comércio internacional seria organizado segundo o princípio da teoria da vantagem absoluta, onde um país exportaria as mercadorias que conseguisse produzir com o menor custo possível e, por outro lado, importaria os produtos que tivesse maior custo em sua produção ficando claro que as transações comerciais só ocorreriam quando houvesse benefícios para ambos os países envolvidos no comércio de bens. A idéia da vantagem absoluta está relacionada ao conceito de especialização completa, segundo a qual um país se especializa na produção e exportação de apenas um produto (justamente aquele produto em que o país tiver vantagem absoluta). Desta forma, Smith defendia que o volume de comércio, se direcionado

segundo os princípios da vantagem absoluta, seria ampliado e beneficiaria todas as nações, já que, segundo o autor, o comércio internacional ocorreria em um mercado concorrencial sem intervenção do Estado, proporcionando, assim, ganhos de bem estar de forma igual para todos os países que se inserissem no comércio mundial. Logo, a melhor alternativa para qualquer país era se inserir no comércio mundial (e não ficar de fora) para que fosse alcançado um melhor nível de desenvolvimento econômico já que, quando há troca, o país naturalmente alcança um maior nível de divisão do trabalho e, conseqüentemente, produz com menores custos e maior vantagem absoluta.

Já no início do século XIX, David Ricardo desenvolve sua teoria sobre comércio internacional, direcionando críticas à teoria das vantagens absolutas defendida por Smith. Para Ricardo, as relações comerciais entre nações ocorreriam segundo o princípio das vantagens comparativas e não absolutas, pois os países se especializariam não na produção em que teriam vantagem absoluta, mas sim naquelas em que haveria vantagem relativa. Essa questão da vantagem relativa é fundamental para a compreensão do princípio da vantagem comparativa do modelo ricardiano, pois os ganhos do comércio dependem fundamentalmente dos preços relativos dos bens que os países produzem. Ricardo argumentava que se os países tivessem vantagem absoluta na produção de vários produtos, como Smith defendia em sua teoria, não precisariam estabelecer relações no comércio internacional.

Na verdade, Ricardo, tendo também como base teórica a teoria clássica do valor trabalho, evidencia que os custos comparativos seriam determinados pela produtividade relativa do trabalho e que, as diferenças de produtividade do trabalho entre os países, indicariam qual a nação teria maior nível de produtividade na produção de um determinado bem e, por conseqüência, os menores custos. Esse maior nível de produtividade seria alcançado pelas variações no nível de tecnologia desenvolvida por cada nação (GONÇALVES, 2005). Portanto, o modelo ricardiano implica em defender que os países exportariam os bens produzidos com o trabalho interno relativamente mais eficiente e importariam os bens produzidos pelo trabalho interno relativamente mais ineficiente, de tal modo que o comércio mundial seria organizado pelas vantagens comparativas, isto é, a distribuição dos ganhos do comércio internacional dependeria primordialmente dos preços relativos dos bens que os países produzissem (KRUGMAN; OBSTFELD, 2001).

Ricardo na elaboração da teoria da vantagem comparativa trabalha com os seguintes pressupostos: a existência de apenas dois países; dois produtos que são produzidos para a comercialização; um único fator de produção (trabalho); mercado de concorrência perfeita e livre mobilidade de fatores dentro de cada país numa economia sem intervenção do Estado; não há barreiras no comércio internacional, nem custos de transportes e os custos de produção são constantes. Alguns conceitos foram de grande relevância no desenvolvimento da sua teoria. A idéia da escassez de recursos foi importante para que Ricardo pudesse associar, através de demonstração gráfica, a fronteira de possibilidade de produção com o comércio internacional. O objetivo era mostrar que existe limite para a expansão de produção de um país pelo fato de haver quantidade limitada de recursos, de tal forma que a solução seria então a inserção do país no comércio exterior para que houvesse uma expansão (deslocamento da curva) da fronteira de possibilidades de produção para ambos os países envolvidos no comércio internacional.

Outro conceito trabalhado por Ricardo muito importante foi o de custo de oportunidade, que está relacionado também à idéia de escassez de recursos e com a fronteira de possibilidade de produção. A curva de possibilidade de produção estabelece um *trade-off* em uma economia com apenas dois produtos, ou seja, no exemplo do nosso autor se um país optar em produzir mais o produto A ele estará abrindo mão de produzir mais do produto B (tendo em vista que os recursos são escassos). Portanto, na decisão de uma nação produzir um bem, necessariamente haverá um custo de oportunidade, que é o quanto um país está deixando de produzir um determinado bem (B), para produzir uma unidade adicional de outro bem (A).

A partir do conceito de custo de oportunidade, Ricardo tem elementos para apresentar a sua idéia de que o comércio mundial deve ser orientado pela teoria da vantagem comparativa, onde os países se especializarão na produção do bem em que tiver vantagem nos preços relativos. Nesse caso, os preços relativos se tornam uma variável fundamental para determinar o padrão do comércio internacional, pois em uma situação onde um país tem um preço relativo de seu produto maior que o custo de oportunidade, conseqüentemente haverá vantagem comparativa na produção deste bem e este país irá se especializar na sua produção. Ricardo também acreditava que haveria uma convergência dos preços relativos com o equilíbrio entre a oferta e demanda no comércio mundial, que seria proporcionada pela determinação do padrão de especialização das vantagens comparativas.

Segundo Krugman e Obstfeld (2001), os ganhos do comércio internacional podem ser visualizados na teoria ricardiana sob duas perspectivas. A primeira é através do método indireto, com um dos países (X) se especializando na produção direta do bem A de forma mais eficiente do que o outro país (Y), que produz diretamente o bem B de forma mais eficiente. Nesse caso, o país (X) que se especializa na produção do bem A poderá obter o bem B do país (Y) através do comércio com o ganho que ele obteve na produção do bem A, e o país (Y) que produz o bem B poderá obter o bem A através do ganho na produção do seu bem B. Desta forma, ambos os países estariam ganhando com o comércio exterior ao seguir o padrão da vantagem comparativa, pois se especializaram na produção do bem em que eles têm condição de terem preços relativos maiores do que o custo de oportunidade.

A segunda forma de visualizar os ganhos do comércio internacional é avaliar as possibilidades de consumo dos países antes e depois do comércio internacional. Segundo Krugman e Obstfeld (2001), através do modelo ricardiano o comércio amplia as opções de consumo de ambos os países, pois na falta de comércio as possibilidades de consumo ficam restritas às possibilidades de produção dos países. Sendo assim, quando os países se inserem no comércio exterior eles expandem o leque de produtos ofertados para o consumo proporcionando maior bem-estar para os agentes econômicos.

O modelo ricardiano pode ser interpretado como uma forma de demonstrar que o comércio internacional proporciona mais benefícios para o país do que uma situação de isolamento. Além do mais, vale ressaltar que Ricardo, em sua teoria, também defendia que o comércio era organizado em um mercado concorrencial com livre mobilidade de fatores e o Estado não deveria intervir na economia, ficando claro então que o livre comércio e a especialização internacional seriam a solução para que todas as nações envolvidas no comércio mundial obtivessem ganhos de bem-estar total.

Krugman e Obstfeld (2001) apresentam algumas críticas direcionadas ao modelo ricardiano que estão relacionadas ao grau extremo de especialização que a teoria da vantagem comparativa defende, o que no mundo real não é possível, pois com a existência de mais de um fator de produção, há uma redução da tendência à especialização extrema. Esta crítica está relacionada ao fato do modelo considerar apenas um fator de produção, limitando assim as diferenças de recursos que existem entre os países. Outra crítica está associada ao fato de ser dada uma forte ênfase à estrutura de concorrência perfeita, pois o modelo ricardiano não trabalha com

a noção de economia de escala e com isso ignora a possibilidade das empresas poderem interferir na determinação dos preços e dos grandes fluxos comerciais. Essas limitações da teoria da vantagem comparativa fazem com que ela se restrinja a uma análise estática do comércio internacional, quando na verdade ela deveria ser estendida e flexibilizada para construir a noção de vantagens comparativas levando em consideração as transformações que ocorrem nas relações comerciais entre as nações ao longo do tempo. No entanto, mesmo com suas limitações e equívocos, indubitavelmente, o modelo ricardiano proporcionou relevantes contribuições para as discussões sobre comércio exterior, particularmente com a sua premissa básica de que os países tendem a exportar os produtos em que tem um maior nível de produtividade em sua produção. Esse legado vai ser fundamental para o surgimento da teoria neoclássica do comércio internacional.

No século XX surge a teoria neoclássica sobre o comércio internacional, desenvolvida por Eli F. Heckscher e depois aprimorada por Bertil G. Ohlin, modelo que ficou conhecido como o teorema de Heckscher-Ohlin. A idéia central defendida nessa teoria é que a divisão do comércio internacional deve ser realizada pelas diferenças de dotação fatorial entre os países, isto é, os países tendem a exportar ou a importar bens em que eles tenham abundância ou escassez dos fatores de produção, respectivamente. Para Gonçalves (2005) o “teorema clássico neoclássico do comércio internacional é o seguinte”:

Qualquer país tende a ter vantagem comparativa e a exportar bens que usam quantidades relativamente altas de seus fatores de produção mais abundantes. Assim, países ricos em trabalho exportam bens que usam esse fator. O padrão de vantagem comparativa é, portanto, determinado pela escassez relativa dos fatores de produção, de tal forma que os países mais ricos em capital tendem a exportar produtos intensivos em capital (GONÇALVES, 2005, p. 102).

Uma crítica levantada pelos autores suecos ao modelo clássico de Ricardo era a de que não bastava explicar a troca internacional pela lei dos custos comparativos, era necessário questionar por que os custos comparativos existem e qual era a sua origem, não tomando essas diferenças, portanto, como dadas. Deste modo, é importante observar que no modelo clássico havia o trabalho como único fator de produção, já o modelo de Heckscher-Ohlin acrescenta a terra e o capital, com o objetivo de incorporar na análise do comércio internacional, que segundo este modelo é organizado pela diferenças de dotações fatoriais, a questão do efeito do comércio internacional na distribuição da renda e, conseqüentemente, a possibilidade da equalização dos preços relativos dos fatores de produção (GONÇALVES, 2005). O modelo neoclássico

representa uma ampliação do modelo clássico, trazendo novas contribuições para o entendimento do comércio mundial.

Sendo assim, para alcançar seus objetivos, o modelo de Heckscher-Ohlin está sustentado em um conjunto de pressupostos mais amplos que os da teoria clássica, quais sejam: a) será um modelo que estabelece uma relação  $2 \times 2 \times 2$ , ou seja, trabalha com dois fatores de produção (terra e trabalho), dois bens são produzidos e a análise do comércio é feita entre dois países; b) não existem custos de transportes e nem barreiras ao comércio; c) é um modelo baseado em uma estrutura de mercado de concorrência perfeita nos mercados de bens e de fatores de produção; d) as funções de produção são similares entre as nações envolvidas no comércio internacional, diferentes entre os setores produtivos e apresentam rendimentos constantes de escala (isso implica em que a variação na produção é exatamente igual à variação na utilização de todos os insumos); e) há livre mobilidade dos fatores de produção entre os setores produtivos, mas entre os países não existe livre mobilidade, com os preços totalmente flexíveis; f) os produtos e os fatores são homogêneos em ambos os países.

A idéia de um país se especializar na produção do bem que ele tem dotação fatorial faz com que um país rico em terra produza alimentos, de modo que ele vai ser designado segundo o modelo Heckscher-Ohlin como terra-intensivo. Em contrapartida, um país rico em trabalho irá se especializar na produção de tecidos e será caracterizado como trabalho-intensivo. Essa classificação distingue bem o padrão de comércio internacional que é estabelecido pela teoria de Heckscher-Ohlin. Vale apenas ressaltar que nesse modelo quando se refere ao termo abundância de fatores, está se falando em termos relativos, de tal forma que nenhum país será abundante em todos os fatores de produção.

Nesse modelo existe uma relação direta entre o comércio internacional, os preços relativos no mercado interno de cada país, os efeitos no mercado de fatores em cada país e na distribuição de renda também. Os preços relativos seriam determinados a partir do custo de produção dos bens, onde as variáveis básicas de determinação dos custos e, conseqüentemente, dos preços seria a razão salário/aluguel (que é fruto da relação entre o emprego de trabalho e terra na produção dos bens). A partir da determinação dos preços relativos dos bens e o uso de terra ou mão-de-obra na produção, o modelo Heckscher-Ohlin estabelece os efeitos que o comércio internacional tem sobre a distribuição de renda. Segundo o modelo, caso haja uma maior produção de alimentos com maior utilização de terras, a mão-de-obra antes usada na produção de

tecidos será transferida para a produção de alimentos, tendo por consequência uma redefinição no padrão de distribuição de renda, pois os proprietários de terras passarão a ganhar mais do que os proprietários da força de trabalho. O contrário ocorreria se a produção de tecidos aumentasse em detrimento a de alimentos, com transferência de trabalhadores da produção de alimentos para a de tecidos e com os proprietários da mão-de-obra passando a ganhar mais do que os donos das terras. É importante notar que uma alteração na utilização de um dos fatores de produção, provoca também alteração nos preços relativos dos bens e é isso que irá provocar essa redistribuição de renda na economia através do comércio internacional.

Krugman e Obstfeld (2001) afirmam que no modelo de Heckscher-Ohlin pode ocorrer uma expansão enviesada das possibilidades de produção, isto é, pode haver um aumento da produção com o comércio internacional de uma forma desproporcional, onde um dos fatores de produção pode se beneficiar mais do que o outro. Em um desses momentos de expansão da produção, a de alimentos pode se beneficiar mais do que a de tecidos, com os proprietários das terras tendo maiores ganhos do que a mão-de-obra. O contrário também pode ocorrer, caso a expansão da produção seja maior em direção aos tecidos. Portanto, para Krugman e Obstfeld: “Este efeito enviesado dos incrementos dos recursos nas possibilidades de produção é a chave para entender como as diferenças em recursos aumentam o comércio internacional” (KRUGMAN; OBSTFELD, 2001, p. 77). Na verdade, essa diferença de recursos mostrada pelo efeito enviesado na expansão da produção é importante por evidenciar que o país que tem maior dotação fatorial em terra é melhor na produção de alimentos e o país abundante em mão-de-obra vai ser mais eficaz na produção de tecidos.

Ao trabalhar com a noção de preços relativos como variável essencial na determinação do padrão do comércio internacional, tendo em vista que os preços relativos têm efeitos sobre o que se produzir e na distribuição de renda, a teoria de Heckscher-Ohlin defende que o comércio internacional tem a prerrogativa de provocar uma equalização dos preços dos fatores, pois sem o comércio a diferença nos preços relativos dos fatores seria ainda maior, com um dos fatores de produção sendo sempre mais bem remunerado do que o outro.

A idéia de equalização dos preços pode ser compreendida a partir das transações comerciais externas entre dois países, com a ocorrência de um intercâmbio de mercadorias. Isso implica em uma troca indireta de fatores de produção, pois o país abundante em terra produzirá alimentos e naturalmente irá exportá-los e, em contrapartida, o país abundante em mão-de-obra

produzirá tecidos para exportar. Nessa relação de trocas, o país que produz tecido importará alimentos (que tem incorporado na sua produção o fator terra) e o país que produz alimentos importará tecido (que tem embutido na sua produção o fator mão-de-obra). Desta forma, está ocorrendo um intercâmbio não apenas entre produtos, mas também entre fatores de produção, fazendo com que o comércio internacional possibilite a equalização dos preços dos fatores (KRUGMAN; OBSTFELD, 2001).

Portanto, a equalização dos preços dos fatores seria alcançada com a divisão do trabalho e a troca internacional, sendo direcionado pelo princípio da dotação de fatores, provocando assim a redução das diferenças e convergência dos preços existentes entre as nações no emprego dos fatores de produção. A idéia da equalização dos preços está baseada em um comércio mundial direcionado pela concorrência perfeita e com livre mobilidade dos fatores, de tal modo que o mercado se encarregaria de proporcionar ganhos no comércio internacional para todos os países envolvidos.

O que podemos observar é que mantidas as hipóteses fundamentais da ortodoxia clássica e neoclássicas - concorrência perfeita, pleno emprego, funções de produção estáveis e iguais entre empresas/países (difusão livre e imediata de tecnologia) e retornos constantes de escala – os padrões de especialização relativa de cada país conformam-se através de ajustamentos em preços e quantidades, sem alterar o nível setorial ou global de utilização de recursos – ou melhor, sem alterar o nível da renda. Isso significa dizer que o comércio internacional interfere na alocação intersetorial de recursos, quantidades e preços, sem afetar o nível da atividade econômica, acarretando ganhos de comércio para todos os participantes, ou seja, o potencial de geração de renda (poder de compra) é o mesmo em todos os setores.

Uma das novas correntes de teorias do comércio internacional que tem ganhado destaque é a abordagem dos impactos das economias de escalas e da concorrência imperfeita no comércio mundial. Um dos autores mais conhecidos dessa linha de pensamento é o economista norte-americano Paul Krugman. A idéia básica é a de que geralmente as indústrias são caracterizadas por operarem em economia de escala ou com rendimentos crescentes e que as economias de escalas podem ser internas (dependendo do tamanho da firma) ou externas (dependendo do tamanho da indústria). Além do mais, segundo essa teoria, o comércio não necessita ser resultado das diferenças das vantagens comparativas (KRUGMAN; OBSTFELD, 2001).

Os pressupostos utilizados na teoria de economia de escala são basicamente os mesmos trabalhados no modelo neoclássico, onde há uma relação 2x2x2, isto é, dois fatores de produção (capital e trabalho), dois países e dois produtos comercializados. No entanto, segundo esse modelo, a diferença em relação ao modelo neoclássico reside no fato de que a estrutura de mercado teorizada é diferente. A estrutura de mercado era antes considerada como concorrência perfeita, que trabalha com rendimentos constantes, já no modelo de economia de escala, a estrutura de mercado predominante é a concorrência imperfeita que opera com rendimentos crescentes de escala. A idéia é a de que em uma estrutura de mercado em que as firmas apresentam economia de escala, pode existir economia de escala externa (que ocorre quando o custo por unidade produzida depende do tamanho da indústria, e não necessariamente do tamanho de qualquer firma) e economia de escala interna (quando o custo por unidade produzida depende do tamanho de uma firma individual, e não precisamente de toda a indústria). Como bem salientam Krugman e Obstfeld:

As economias de escala externas e internas têm implicações diferentes para a estrutura das indústrias. Uma indústria em que as economias de escala são puramente externas (isto é, em que não existem vantagens para as empresas grandes) consistirá em várias firmas pequenas e será perfeitamente competitiva. As economias de escala internas, por sua vez, geram uma vantagem de custos das grandes firmas sobre as pequenas e levam a uma estrutura de mercado imperfeitamente competitiva (KRUGMAN; OBSTFELD, 2001, p. 128).

A moderna teoria microeconômica, quando trabalha com estruturas de mercado em que vigora a concorrência imperfeita, leva em consideração três tipos de mercado, quais sejam: o monopólio, o oligopólio e a concorrência monopolística. Esses tipos de mercados têm em comum o poder das empresas de formar preços, ou seja, eles são estruturas de mercado em que as empresas não são tomadores de preços como acontece no mercado de concorrência perfeita. Este poder de influenciar na formação dos preços pode ser operacionalizado através da alteração na quantidade produzida e por produzirem produtos diferenciados. Segundo Krugman e Obstfeld, a estrutura de mercado que mais caracteriza o comércio internacional é o oligopólio, mas por dificuldades teóricas, os autores trabalham em seu modelo com a concorrência monopolística para analisar os efeitos que a economia de escala tem nas relações comerciais externas.

É relevante apresentar duas considerações sobre a concorrência monopolística: a primeira é a de que as firmas se caracterizam por produzir produtos diferenciados, de tal forma que elas consideram os preços dos concorrentes como dados, ignorando qualquer tipo de impacto que os

preços dos concorrentes podem ter na formação dos seus preços. A segunda consideração que deve ser feita é sobre o resultado do aumento do número de firmas nos preços, pois quanto maior o número de firmas na indústria maior será a concorrência e menor será o preço. Essas considerações são essenciais para mostrar que o comércio internacional não tem barreiras à entrada e, na medida em que as firmas estiverem operando com lucros extraordinários, haverá uma tendência de entrada de mais firmas no mercado, acirrando a concorrência e ocasionando a redução dos preços no longo prazo, mostrando que o comércio internacional é benéfico para os consumidores<sup>4</sup>.

Portanto, a consequência da economia de escala é o colapso da concorrência perfeita, de modo que o modelo mais adequado para analisar o comércio é o mercado de concorrência imperfeita. Krugman e Obstfeld mostram que segundo a idéia das economias de escala, cada país deve concentrar-se na produção de um número limitado de bens, pois com os países produzindo uma quantidade reduzida de produtos, cada um poderá produzir em uma escala maior do que se tentasse produzir uma maior variedade de bens. Sendo assim, o comércio internacional possibilita que cada país produza uma variedade restrita de bens que proporcione a obtenção de vantagens de economia de escala sem sacrificar a variedade de consumo, de tal forma que o comércio internacional amplia as variedades dos bens disponíveis no mercado. A análise do modelo de concorrência monopolística deixa em evidência que as empresas ao se inserirem no comércio internacional, ampliando o mercado mundial, proporcionarão maiores ganhos de escala e uma maior variedade de produtos ofertados no comércio, com um equilíbrio de preços no longo prazo mais benéfico ao consumidor. Logo, a conclusão básica do modelo de economia de escala é a de que o comércio internacional é positivo para o desenvolvimento econômico das nações na medida em que ele amplia e integra o mercado, proporcionando ganhos para todos os países envolvidos.

A lógica que rege ganhos para todos os países, de acordo com o modelo de economia de escala e concorrência imperfeita, é a de que mesmo os países especializados em produzir produtos primários têm a possibilidade de produzir também produtos manufaturados, não ficando limitado apenas à especialização na produção de produtos de baixo valor agregado. Segundo Krugman e Obstfeld, a explicação é a seguinte:

---

<sup>4</sup> É importante ficar claro que na concorrência monopolística, mesmo havendo entrada de novas firmas no mercado, o preço que vigora nunca será igual ao custo médio mínimo, como acontece na concorrência perfeita. Na concorrência monopolística, mesmo com a entrada de mais empresas no mercado, o preço que vigorará será ainda acima do preço do custo médio mínimo.

Por causa das economias de escala, nenhum país consegue produzir toda a variedade de produtos manufaturados por si só; então, apesar de ambos os países poderem produzir algumas manufaturas, eles estarão produzindo coisas diferentes (KRUGMAN; OBSTFELD, 2001, p. 142).

Krugman e Obstfeld consideram que o comércio internacional é realizado de duas formas, quais sejam: o comércio interindústrias e o comércio intra-indústria. O comércio interindústrias é caracterizado pelas relações comerciais em que predominam a troca de produtos manufaturados por produtos primários, refletindo assim a idéia da vantagem comparativa. Já o comércio intra-indústria é baseado na relação comercial em que prevalece a troca de manufaturas por manufaturas, o que não caracteriza as vantagens comparativas e está mais associada ao modelo de economia de escala com a concorrência imperfeita. Para os autores, o comércio internacional hoje é marcado mais pelas relações intra-indústrias e isso está mais restrito entre as nações mais desenvolvidas, significando então que os países da periferia têm pouca participação no comércio mundial e esta pouca participação é baseada na relação interindústrias. Esta baixa participação dos países da periferia é consequência da perda de mercado que os produtos primários vêm sofrendo com os avanços da tecnologia. Mas é importante levar em consideração que para Krugman e Obstfeld, o comércio intra-indústria só passará a ocorrer de forma plena quando todas as nações tiverem o mesmo nível de desenvolvimento econômico, com tecnologia, a razão capital-trabalho e mão-de-obra qualificada em níveis similares.

Em suma, independentemente das versões do argumento liberal ou da “nova teoria do comércio internacional” com o pressuposto de economias de escalas e da concorrência imperfeita no comércio mundial, alegam-se que as diferenças internacionais não implicariam em assimetrias mas em complementaridades mutuamente vantajosas: os ganhos de comércio resultantes seriam distribuídos em um jogo de soma positiva, de forma que os ganhos de uns não seriam feitos (na ausência de externalidades) às custas das perdas de outros. Mesmo aqueles deslocados pela concorrência com importados poderiam se especializar, a maior ou menor prazo, em linhas de produção e exportação mais vantajosas que antes. A longo prazo, portanto, o comércio internacional não afetaria o nível de emprego de recursos entre os países, mas apenas sua alocação inter-setorial, aumentando a renda real graças aos ganhos de especialização.

## 1.2 - ALTERNATIVAS PARA A ANÁLISE DO COMÉRCIO INTERNACIONAL

A despeito da coerência lógica do argumento liberal, vários estudos refutaram empiricamente a assertiva de que o perfil da estrutura produtiva e a especialização comercial não contam substancialmente para o desempenho econômico relativo, exigindo que questionemos as suposições teóricas do liberalismo econômico. Se quisermos entender o modo como as diferentes formas de especialização produtiva e inserção comercial influenciam o desempenho econômico relativo dos países, é necessário contrapor à visão liberal a constatação de que o comércio não afeta apenas a alocação de recursos, mas também os diferenciais internacionais de crescimento da renda. E explicar porque a diversidade de especializações e/ou de competitividade nas mesmas especializações “conta” para explicar diferenciais de crescimento e, ademais, porque as políticas dos Estados nacionais “contam” para definir a distribuição dos ganhos e perdas envolvidas nas interações econômicas internacionais. Assim, melhor podemos justificar a pertinência do estudo das relações entre o desenvolvimento econômico de um ramo industrial e a inserção das empresas locais (nacionais e filiais) no comércio mundial, como um aspecto importante para o desempenho econômico relativo do Brasil frente a outros países em desenvolvimento.

Sendo assim, tirante considerações doutrinárias, é necessário reconhecer que o padrão de comércio internacional é marcado por assimetrias, não apenas herdadas mas também construídas ao longo do tempo. Uma linha teórica que tem apresentado e ganhado demasiada consistência na análise do comércio internacional, tendo como um das principais questões analisar os impactos das mudanças tecnológicas no comércio internacional é a chamada teoria evolucionária ou institucional. Archibugi e Michie (1998) acham mais apropriado o emprego do termo institucional, tendo em vista a natureza e variedade das contribuições que essa nova abordagem trás para as discussões sobre comércio exterior.

Após a Segunda Guerra Mundial, a economia mundial passou por grandes transformações de ordem estrutural, principalmente em relação à indústria – com relevantes conseqüências para o setor de bens de capital - momento este em que as mudanças tecnológicas implicaram em uma profunda necessidade de um novo paradigma teórico para uma maior compreensão do comércio internacional, pois ficava em evidência que o mercado é um *locus* de confronto e de rivalidade entre agentes, no qual se exerce relações de poder, poder este conferido pela apropriação (privada) de vantagens absolutas de custo e/ou qualidade, onde a fonte de dinamismo do sistema

econômico capitalista é a constante criação e recriação de assimetrias entre as unidades econômicas, assimetrias as quais são resultantes da apropriação de vantagens absolutas (de custo e /ou qualidade). Logo, a força motriz básica da geração de vantagens absolutas no processo concorrencial (e, portanto, da criação de assimetrias entre os agentes) é a inovação. Mediante essas transformações, ficavam nítidas as deficiências teóricas dos modelos clássicos, neoclássicos e da nova teoria do comércio internacional de economia de escala e concorrência imperfeita, já que seus pressupostos básicos não respondiam aos desafios e mudanças que o mundo real estava atravessando.

Nos inúmeros trabalhos de autores da corrente teórica institucionalista, como Archibugi e Michie (1997) e (1998), Dosi et alli (1990), os autores citam a importância do trabalho do economista alemão Friedrich List, o qual elaborou fortes críticas ao pensamento clássico já no século XIX, levando em consideração as assimetrias que predominavam no comércio internacional, principalmente com relação as diferenças tecnológicas entre as nações. Para List, a economia clássica, deixando de levar em consideração os interesses nacionais conflitantes, ignora completamente o caráter hierárquico do comércio internacional, ao defender que o livre comércio seria o melhor caminho para levar todos os países ao mesmo estado de natureza de bem estar. List afirmava que “enquanto outras nações continuarem a subordinar os interesses da humanidade como um todo aos seus interesses nacionais, é loucura falar de livre concorrência entre indivíduos de nações diferentes” (LIST, 1983, p. 120).

Para List, a divisão do trabalho reflete a atividade humana que produz bens materiais ou valor de troca que proporciona aumento do capital material de uma nação. No entanto, as forças produtivas têm como base o trabalho intelectual, a produção do conhecimento humano como variável de caráter produtivo, ou seja, a teoria das forças produtivas elaborada por List está relacionada a todo desenvolvimento de descobertas, invenções e progresso tecnológico, dando ao conhecimento grande importância para promover o desenvolvimento econômico das nações, diferentemente do pensamento clássico ao considerar o trabalho meramente físico como a única força produtiva. Logo, o atual estado das nações é o resultado do acúmulo de todas as descobertas, invenções, melhorias, aperfeiçoamento e atividades de todas as gerações passadas.

List afirmava que o mais importante em reconhecer a importância das forças produtivas como variáveis chave no desenvolvimento econômico das nações, é que ela implica em uma forte atuação do Estado na economia no sentido de promover fortes investimentos na infra-estrutura do

país, com o objetivo de desenvolver o setor manufatureiro (no período o setor de alta intensidade tecnológica), de modo que ele possa se inserir no comércio internacional de forma mais competitiva. Veja que a teoria das forças produtivas está estritamente relacionada com o surgimento e fortalecimento da industrialização, fazendo uma clara distinção entre o poder que um país com o domínio do setor manufatureiro tem no comércio internacional em relação a um país concentrado na produção de produtos primários, evidenciando a importância da industrialização para um país alcançar maior autonomia nas relações internacionais. Além do mais, List argumentava que a economia política internacional deve reconhecer a relevância das políticas e do poder político nas relações entre as nações, e não tentar negar como fazia a teoria clássica, pois isso é de fundamental importância para a compreensão do papel exercido pelas forças produtivas nas relações do comércio exterior.

Portanto, com a idéia de forças produtivas, List deixa claro que o livre comércio não proporciona o desenvolvimento das nações sem a formulação de políticas públicas no sentido de proteger a indústria nascente, setor este essencial para um país lograr uma melhor inserção externa. Deste modo, para List, a industrialização era um fator fundamental para que as economias conseguissem uma maturação econômica, de tal modo que para as nações, ainda em estágios menos avançados, uma política protecionista seria um instrumento necessário para os países expandirem suas forças produtivas com o desenvolvimento da manufatura. List afirmava que não reconhecer a importância das forças produtivas como mecanismo fundamental para o desenvolvimento econômico, em detrimento da crença na teoria dos valores de troca dos clássicos, seria não reconhecer o poder das manufaturas numa economia (LIST, 1983, p. 106). Sendo assim, o autor deixava claro que “uma nação que troca produtos agrícolas por artigos manufaturados estrangeiros é um indivíduo com um braço só, sustentado por um braço estrangeiro” (LIST, 1983, p.113).

É importante observar que as idéias de List durante o século XIX, representavam um grande avanço para a discussão sobre comércio internacional, na medida em que ele defende uma política de proteção para a indústria nascente com forte presença do Estado na economia, em contraposição à idéia de livre concorrência e não interferência do Estado apresentada pelos modelos clássico e neoclássico. Outra contribuição relevante é o reconhecimento das perdas no comércio sofridas pelos países que produzem bens primários e trocam por produtos manufaturados (mais tarde denominada como deterioração dos termos de troca).

A análise do comércio mundial, segundo a teoria da economia política internacional moderna, deixa claro que as relações entre as nações são baseadas em um sistema internacional onde as situações de conflito permanente entre os países provocam uma situação de equilíbrio instável, essa situação de conflito é provocada pelo interesse das nações em ter maior poder<sup>5</sup> econômico e político no cenário mundial. Isso deixa clara a fragilidade do modelo clássico, no qual a divisão internacional do trabalho se assenta em um mercado de concorrência perfeita e livre circulação dos fatores de produção e não intervenção do Estado, tendo em vista que o Estado sempre exerceu papel fundamental no desenvolvimento econômico das nações.

Outra observação plausível é perceber que a forma como os modelos clássicos e neoclássicos são apresentados parece implicar em uma naturalização das relações do comércio internacional, isto é, o país quando inserido no comércio exterior, especializado na produção de um determinado bem, não teria condições de transformação ou mudança em sua posição estabelecida pelo padrão de comércio internacional quando orientado pela teoria das vantagens comparativas e de dotação fatorial. Na verdade, o que fica em evidência é uma relação estática das relações do comércio internacional segundo os dois modelos apresentados.

Chesnais (1996) ao fazer uma análise das transformações ocorridas na economia mundial com o processo de mundialização do capital, deixa claro que a divisão internacional do trabalho defendida pelo modelo clássico e neoclássico (onde todos os países deveriam seguir um padrão de especialização, com todos os países obtendo ganhos com o intercâmbio comercial) perde o sentido numa economia mundial fortemente regida pelos interesses das grandes nações que dominam o comércio internacional através dos investimentos estrangeiros diretos. Nesse sentido Chesnais afirma que:

O lugar atualmente ocupado por muitos “países em desenvolvimento” no sistema mundial de intercâmbio não é resultado de uma dotação fatorial natural, que de alguma maneira tenha caído do céu. Em grande número de casos, sua situação de produtor e exportador de uma ou duas matérias-primas básicas, de mineração ou agricultura, freqüentemente com demanda cada vez menor pelos países industrializados, é resultado de antigos investimentos diretos, feitos a partir dos anos 1880 por administrações ou empresas estrangeiras (CHESNAIS, 1996, p. 47).

---

<sup>5</sup> É importante salientar que Gonçalves (2005) quando fala sobre poder, na perspectiva dos fundamentos teóricos da economia política internacional, leva em consideração tanto a rivalidade interestatal como a intra-estatal. A rivalidade interestatal, segundo o autor, é basicamente a rivalidade entre Estados dentro da dinâmica do sistema internacional. Já a luta intra-estatal está relacionada à rivalidade de classes e de grupos sociais, que têm no Estado a arena privilegiada de resolução dos seus interesses.

Para Dosi, Pavitt e Soete, (1990), uma das principais deficiências da teórica clássica e neoclássica reside no fato de considerar as mudanças tecnológicas como uma variável exógena ao sistema econômico e com isso não compreender que as transformações tecnológicas e inovações são propriedades inerentes ao processo econômico. Para estes autores, o relaxamento (ainda que parcial) das hipóteses menos realistas, quais sejam: concorrência perfeita, retornos constantes de escala, mobilidade de fatores, difusão livre e imediata de tecnologia e funções de produção, em modelos de extração neoclássica, implica em indeterminações relativas à direção e volume do comércio internacional. Este parece ser o dilema das tentativas de relaxamento de modelos de ortodoxos: uma vez introduzidas alterações em seus pressupostos básicos - na tentativa de incorporar contribuições teóricas da heterodoxia econômica (menos afeita a construções axiomáticas puras e mais preocupada com a aderência de suas hipóteses ao mundo real, ainda que com perda da elegância formal) -, estes modelos perdem sua consistência e, ao fazê-lo, também seu poder explicativo.

Além do mais, os autores também argumentam que uma teoria do comércio internacional mais condizente com o mundo real precisa necessariamente compreender o comportamento e as características do progresso tecnológico, das inovações e do processo competitivo prevalente entre as empresas no cenário internacional. Logo, os autores elencam questões chaves que devem está inseridas numa teoria do comércio internacional mais condizente com o mundo real:

a) As decisões tecnológicas nas empresas geralmente não estão limitadas e nem ajustadas a uma curva de função de produção, mas sim sobre movimentos e mudanças técnicas que são superiores às questões dos preços relativos, bem como aos produtos caracterizados por performances superiores.

b) Movimentos por partes das empresas em relação a essas técnicas superiores não são automáticos, uma vez que tais técnicas geralmente são de natureza específica a cada empresa, e ambos são cumulativos e incertos ao longo do seu desenvolvimento.

c) Padrões de interação estratégica nos mercados internacionais geralmente são influenciados por uma distribuição assimétrica de tecnologia, organizacional e de recursos financeiros entre empresas e países.

A partir desses pressupostos, Dosi, Pavitt e Soete, (1990) chamam a atenção para o fato de que alguns indicadores de ciência e tecnologia, tais como P&D, patentes e inovações, oferecem

uma imagem coerente do agregado de distribuição internacional de atividades inovadoras entre os países. Com isso, os autores apontam para algumas proposições básicas, quais sejam:

1. Várias medidas de ciência e tecnologia – P&D, patentes e indicadores de inovação – fornecem uma visão consistente da distribuição internacional agregada das atividades inovativas entre os países, atividades estas que se concentram em um número relativamente restrito de países. Embora tenha havido mudanças significativas nesta distribuição desde o início do presente século, só se identifica um único grande *newcomer*, o Japão.

2. As diferenças internacionais nas atividades inovativas refletem-se em distintas participações nas exportações mundiais na maior parte dos setores e na indústria de transformação como um todo.

3. O desempenho exportador está associado positivamente às diferenças nas atividades inovativas per capita e na produtividade do trabalho.

4. Mudanças no desempenho exportador associam-se mais fortemente a mudanças nas atividades inovativas do que a alterações nos custos relativos do trabalho.

5. Desde o início do século, as diferenças internacionais na renda per capita estão estreitamente relacionadas às diferenças internacionais na atividade inovativa per capita. Estas diferenças internacionais na taxa de crescimento da renda per capita associam-se a diferenças similares na taxa de investimento e na taxa de crescimento das atividades inovativas.

Para Dosi et alli (1998), os modelos clássicos e neoclássicos estão assentados em pressupostos teóricos heróicos, como a redução dos indivíduos ao conceito de agente econômico racional representativo, as diferenças tecnológicas entre os países podendo ser adequadamente representadas por uma função de produção e uma estrutura de mercado de concorrência perfeita regida pelo *laissez faire*, a qual sempre tende a um equilíbrio econômico de Walras, através da mão invisível do mercado. Para Dosi et alli, esses pressupostos são marcados por fortes inconsistências teóricas por não levar em consideração que as expectativas racionais não podem ser vistas como estacionárias em um sistema econômico que está em constantes transformações. As mudanças dos padrões tecnológicos e institucionais exigem um modelo teórico que propicie a compreensão de um comércio internacional marcado pelas assimetrias de natureza tecnológica, inovações, ambiente competitivo e organizacional entre os países, fatores estes que tem como consequência um ambiente dinâmico e, concomitantemente, incerto para os agentes econômicos. A tecnologia não pode ser reduzida a livre informação gratuita disponível no mercado, pelo

contrário, cada paradigma tecnológico tem sua forma específica, ordenado, cumulativo e são padrões de mudanças técnicas irreversíveis, com cada país tendo sua especificidade (fato este que origina fortes diferenciações de inserção entre os países no comércio internacional).

Segundo Villarreal (1984), o mundo da teoria clássica e neoclássica baseado em seus pressupostos - economias de mercado livre sendo relativamente estáveis, independentes e de comportamento incerto, embora previsível, onde o Estado é um simples agente exógeno ao sistema e com o sistema econômico tendendo para um equilíbrio natural com pleno emprego, guiado pela mão invisível de mercado de um individualismo utilitarista e egoísta, mas socialmente benéfico; e no campo do comércio internacional, as implicações das teorias clássicas e neoclássicas estão relacionadas ao máximo de bem-estar internacional alcançado pelo predomínio de uma política de livre câmbio e a especialização internacional, de acordo com o critério da vantagem comparativa – está assentado em suposições de um mundo perfeito, onde não há lugar para problemas fundamentais que emergem nas economias capitalistas. Na verdade, afirma Villarreal, as teorias clássicas e neoclássicas baseiam-se em suposições tão irreais que se tornaram irrelevantes não só para recomendar medidas de política econômica que resolvam crises que surgem no capitalismo industrial, mas também para prover um marco de referência na análise do fenômeno.

Em sintonia com as idéias de Villareal, Kaldor (1972), (1977) e (1981) elabora sua crítica à ortodoxia econômica no campo do comércio internacional, concentrando-se basicamente em três de suas hipóteses fundamentais, quais sejam: existência de funções de produção iguais e conhecidas para todos os agentes, ou seja, a tecnologia e a eficiência na sua exploração são iguais; concorrência perfeita; e retornos constantes de escala - funções de produção são lineares e homogêneas para todos os processos de produção. O autor defende duas hipóteses fundamentais: 1. a existência de diferenciais nas elasticidades-renda da demanda entre vários produtos/setores, às quais se associam capacidades distintas de geração de renda e emprego; 2. a existência de retornos crescentes de escala (associados a economias de escala estáticas e dinâmicas).

Em relação à primeira hipótese, Kaldor estabelece uma relação causal entre inserção setorial de cada economia e seu potencial de geração de renda e emprego recuperando a versão dinamizadora do multiplicador de comércio exterior de Harrod, que associa a taxa de crescimento da renda àquela das exportações (componente autônomo da demanda), dividida pela elasticidade de renda das mesmas. Neste sentido, e através da operação dos efeitos multiplicador e acelerador

neo-keynesiano, a elasticidade de renda das exportações aparece, neste referencial teórico, como a variável-chave que vincula a demanda (neste caso, o seu componente externo), à geração da renda. Da mesma forma, a condição de equilíbrio de comércio exterior envolve não somente as elasticidades-renda associadas às exportações efetuadas, mas também aquelas às importações realizadas.

Assim, e dado que se postulam, de um lado, a relativa estabilidade das cestas de consumo (e baixas elasticidades de substituição entre produtos) e, de outro, a heterogeneidade das elasticidades-renda da demanda dos diferentes produtos que vão compor as pautas de exportação e importação, a variável de ajuste entre as importações e exportações de cada economia é o seu nível de renda e emprego e não os preços e a quantidade. Neste sentido, Kaldor enfatiza duas proposições básicas: 1. a dependência das variações das importações relativamente às variações da renda real; e 2. a elasticidade-renda das exportações como elemento fundamental na explicação do crescimento das exportações e a habilidade inovativa como fator básico na definição destas elasticidades-renda.

Para Kaldor, a crítica primordial que deve ser formulada é em relação à hipótese de concorrência perfeita, só sustentável a partir da premissa de retornos constantes de escala. As implicações dinâmicas do abandono desta hipótese – o que conduz, adicionalmente, ao abandono da hipótese de igualdade das funções de produção – são bastante exploradas na chamada literatura institucionalista. As assimetrias entre os agentes como móvel de mudança (endógena ao sistema) é, de fato, uma proposição fundamental comum a todos estes autores.

As hipóteses e críticas elaboradas por Kaldor são uma forma de apresentar e evidenciar melhor o argumento cepalino (de grande relevância para os países da América Latina) sobre a restrição externa dos países latino-americanos na época do crescimento primário-exportador, dado que predomina uma relativa inelasticidade-renda das exportações periféricas de bens primários e, simultaneamente, alta elasticidade-renda de suas importações de manufaturados.

Os trabalhos da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), tendo como dos principais representantes Raul Prebisch, tem como uma das maiores contribuições a identificação da existência de deterioração nos termos de troca entre os países centrais e os periféricos, o que tornava evidente que o comércio mundial não estava sendo favorável ao desenvolvimento dos países da periferia da América Latina. A solução, portanto, seria um profundo processo de industrialização dos países da periferia através do processo de substituição

de importações. Prebisch fez fortes críticas ao modelo clássico e neoclássico, ao afirmar que a divisão internacional do trabalho defendida por estes modelos é desmentida pelos fatos, pois os benefícios do desenvolvimento econômico não chegaram aos países periféricos, ficando limitado apenas aos países centrais e deixando claro o desequilíbrio dos frutos do comércio internacional.

Prebisch (2000) identifica nas relações internacionais entre os países do centro e da periferia uma desigualdade de produtividade nas trocas comerciais, de tal forma que ficava evidente a não distribuição equitativa dos frutos do progresso técnico. Segundo Prebisch, com a elevação da produtividade na indústria através do progresso técnico, deveria haver uma redução dos preços dos produtos manufaturados mais do que proporcional aos preços dos produtos primários, já que a elevação da produtividade reduz os custos de produção. Caso isso acontecesse, as teorias clássica e neoclássica estariam corretas e os benefícios do comércio internacional atingiriam todas as nações de forma equitativa. No entanto, não foi isso que ocorreu, fato este que pode ser visto quando se observa que a elevação da produtividade nos países centrais e os preços relativos dos bens manufaturados não se reduziram, pelo contrário, se elevaram proporcionando maiores ganhos para os países mais desenvolvidos e aumentando a renda dos empresários e dos fatores produtivos dessas nações.

Um argumento de Prebisch muito pertinente é sobre a transferência dos efeitos do aumento de produtividade da periferia para o centro. A idéia é a de que há uma relação de preço mais favorável aos produtos industriais do que para os produtos primários, de modo que com o progresso tecnológico e o aumento da produtividade “enquanto os produtores primários conseguem aumentar suas aquisições de produtos finais menos intensamente do que aumentou a sua produtividade, os produtores finais beneficiam-se mais do que correspondia ao aumento da sua” (PREBISCH, 2000, p. 85). Este fato tem forte impacto no crescimento da renda das nações, pois os países mais desenvolvidos passavam a ter o crescimento da renda mais que proporcional ao aumento da produtividade, o que não ocorria com os países periféricos.

Para Prebisch, a natureza do desequilíbrio reside no fato de que o progresso técnico reduziu a proporção em que os produtos primários intervêm nos valores dos produtos finais e isso teve como consequência uma redução da demanda global por produtos primários. Por outro lado, a demanda por produtos industrializados tem uma forte tendência a aumentar. O autor afirmava que as importações de produtos primários tendem a crescer menos proporcionalmente do que a renda real, o que demonstra que a elasticidade renda da demanda dos produtos primários é menor

do que 1, ou seja, na medida em que a renda aumenta, a demanda por produtos primários tende a crescer menos que proporcionalmente. O contrário ocorre com os produtos industrializados, pois a elasticidade renda da demanda é maior do que 1, de tal forma que na medida em que a renda aumentar haverá um aumento mais que proporcional da demanda por estes bens. Isso tem fortes implicações para os países da periferia da América Latina, o qual tem sua produção concentrada em produtos primários e uma pauta importadora baseada em bens industrializados.

Segundo o autor, isso ocasionava uma deterioração dos termos de troca entre os países de modo que provocava um desequilíbrio de renda entre o centro e a periferia, pois os países periféricos sofriam uma profunda desigualdade nos termos de troca na medida em que tinham que importar produtos industriais e, por outro lado, exportava fundamentalmente produtos agrícolas. Portanto, Prebisch afirmava que as exportações dos países periféricos se mostravam insuficientes para suprir as suas necessidades de importações, as quais vinham crescendo cada vez mais (PREBISCH, 2000, p. 73). Defende a industrialização substitutiva dos países periféricos como um mecanismo de mudar a composição da pauta de importações e exportações e, conseqüentemente, elevar a sua renda através da dinâmica do progresso técnico. Desta forma, o desequilíbrio do balanço de pagamentos agravado pela deterioração dos termos de troca nas relações comerciais seria atenuado, diminuindo a vulnerabilidade externa dos países periféricos.

É importante lembrar que Prebisch (2002) demonstra que nos ciclos econômicos da economia capitalista, ficava evidente a maior vulnerabilidade dos preços dos produtos primários no movimento do ciclo econômico, de tal forma que isso deteriorava mais ainda os termos de troca entre os países da periferia (exportadores de produtos primários) e o centro (exportadores de produtos manufaturados) (PREBISCH, 2002, p. 86).

Diante a essas dificuldades, Prebisch defendia que os países periféricos precisavam de uma política de desenvolvimento econômico intensa e regular para realizar o processo de industrialização, desvinculando-se das generalizações dogmáticas da teoria clássica do comércio internacional. A idéia de industrialização da periferia implicava em uma reorientação do modelo de crescimento econômico desses países, pois até então o que predominava era o chamado “crescimento para fora” com o crescimento da economia sendo liderado pelas exportações. A proposta feita por Prebisch (2002) era a necessidade de haver um crescimento para dentro através do processo de industrialização substitutiva, dando assim uma maior ênfase ao mercado interno, de modo que isso pudesse reduzir o desequilíbrio de renda entre o centro e a periferia. Nesse

intuito, o autor propõe que os países periféricos adotem medidas defensivas ou protecionistas para estimular o desenvolvimento industrial, tendo em vista que as grandes nações do centro têm fortes políticas protecionistas para os seus produtores internos, prejudicando ainda mais as relações de troca entre a periferia e o centro.

É importante aqui salientar que diversos autores da corrente teórica institucionalista apontam para o fato de que o modelo de economia de escala e concorrência imperfeita de Krugman tem resultado em formulações de políticas econômicas com maior grau de intervenção dos governos, particularmente nas áreas industriais, tecnológicas e de comércio exterior, de tal forma que as políticas comerciais estratégicas do modelo de economia de escala e concorrência imperfeita aparecem como uma contraposição à teoria clássica e neoclássica, as quais defendiam o não intervencionismo. Entrementes, não se pode deixar de levar em consideração que nos pressupostos trabalhados por este modelo, mesmo considerando uma estrutura de mercado mais condizente com a realidade, as idéias da vantagem comparativa ainda têm forte influência em suas formulações, o que nos leva a acreditar que a defesa de que o comércio internacional proporciona benefícios para todas as nações envolvidas nas relações comerciais, se torna muito questionada, ainda mais quando se observa que nas relações entre países periféricos e países centrais, há ainda um forte predomínio de troca de produtos de baixo valor agregado (exportados pelos países periféricos) e produtos de alto valor agregado (exportado pelos países centrais).

A contribuição de Michael Porter nas discussões das novas teorias do comércio internacional é a idéia de vantagem competitiva das nações. Para este autor, a teoria da vantagem comparativa tem se mostrado inadequada para a compreensão das novas relações no comércio internacional, pois a ascensão das multinacionais deu uma nova configuração às relações comerciais no mundo contemporâneo (PORTER, 2001). Para Porter, há um novo paradigma que fundamenta as relações internacionais, em que as vantagens competitivas de empresas nas indústrias globais dependem, fundamentalmente, da capacidade das indústrias de cada país desenvolver novas tecnologias, de modo que as vantagens competitivas não são herdadas, mas elas são criadas através de um processo altamente localizado, onde os “valores, culturas, instituições e histórias nacionais contribuem profundamente para o sucesso competitivo” (PORTER, 2001, p. 20). Portanto, a definição de competitividade em Porter significa a capacidade das empresas formularem estratégias que permitam essas empresas manterem ou ampliarem sua posição no mercado de forma sustentada.

Porter argumenta que para entender o comércio internacional é necessário compreender os determinantes do ganho de produtividade e o seu ritmo de crescimento. Para o autor, o pensamento clássico e neoclássico são teorias insuficientes para entender o comércio externo, embora tenham dado contribuições relevantes, na medida em que os seus pressupostos têm pouca relação com o mundo real e isso fica comprovado quando se levam em consideração as mudanças ocorridas com as transformações tecnológicas e o processo de globalização. Além do mais, Porter também salienta que a busca por novas explicações para o comércio internacional, como a teoria da economia de escala e concorrência imperfeita, tem demonstrado deficiências relevantes, como não conseguir explicar quais as empresas de um país que conseguirão ganhos de economia de escala na competição global. Mediante essas críticas, Porter acredita que a análise do comércio internacional, baseada na teoria da vantagem competitiva nacional, pode suprir todas as deficiências, identificando o motivo que leva algumas empresas de determinadas nações a lograr sucesso internacional em diversos segmentos industriais, proporcionando assim uma boa inserção externa a estes países.

Porter também defende que uma teoria do comércio internacional tem que levar em consideração que a competição é dinâmica e evolui constantemente com o processo de inovações, além de não poder negar a existência das nacionalidades. Neste ponto, o autor argumenta a importância da nação sede das empresas, como fonte do conhecimento e da tecnologia que sustenta a vantagem competitiva das nações, de tal modo que a nação tem um papel importante no processo de inovação e mudanças.

Em sua análise estrutural do processo competitivo entre as empresas globais, Porter mostra a importância de cinco forças competitivas que determinam a competição industrial, quais sejam: a ameaça de novas empresas, o poder de barganha dos fornecedores, o poder de barganha dos compradores, a rivalidade de novos produtos ou serviços e a rivalidade entre competidores existentes. Essas cinco forças são essenciais para entender a natureza da competitividade, pois segundo Porter:

A ameaça de novas empresas limita o potencial de lucro geral na indústria porque essas novas empresas trazem nova capacidade e buscam uma parcela no mercado, reduzindo as margens. Compradores ou fornecedores poderosos arrancam para si os lucros. Intensa rivalidade competitiva corrói os lucros, exigindo maiores custos de composição (em publicidade, promoção de vendas ou pesquisa e desenvolvimento) ou transferência do lucro para os consumidores, na forma de menores preços. A presença de sucedâneos

próximos limita o preço que os competidores podem cobrar sem provocar a substituição e corroer o volume da indústria (PORTER, 2001, p. 46).

O autor defende que há dois tipos básicos de conseguir vantagem competitiva: menor custo e diferenciação. Esses tipos de vantagem podem ser alcançados a partir das estratégias adotadas pelas empresas no âmbito competitivo do mercado. Nesse intuito, é que se pode observar que as fontes de vantagem competitiva residem na forma como as empresas se organizam ou como elas agem no mercado e isso pode ser observado na análise da cadeia de valores apresentada pelo autor. A cadeia de valores compõe atividades desempenhadas dentro de uma indústria em uma série de etapas ou categorias, tais como empresas que desempenham atividades primárias (produção, comercialização e entrega) e atividades de apoio (ofertantes de insumos, tecnologia e recursos de infra-estrutura). A idéia de cadeia de valores nessa discussão é essencial para compreender o papel fundamental das estratégias nas relações das empresas, pois numa cadeia de valores é imprescindível que a empresa consiga manter uma boa coordenação das suas atividades em um ambiente fortemente interdependente. Sendo assim, a obtenção da vantagem competitiva é conseguida a partir do momento em que a empresa é administrada como uma forma de sistema de valores.

A idéia de sistema em Porter ganha um significado relevante, pois o sistema de valores está inserido em um contexto mais amplo, englobando toda a cadeia de valores dos diversos setores industriais, exigindo maior competência das empresas em administrar as suas atividades. A principal conclusão tirada desse sistema de valores é a de que a vantagem competitiva é alcançada através do uso contínuo de estratégias pela empresa, levando em consideração as constantes mudanças ocorridas no mercado global, de modo que a vantagem competitiva possa ser criada e mantida. Isso pode ser realizado a partir do momento em que as empresas estejam atentas para procurar agir sempre em primeiro lugar no processo de realizações de novas descobertas tecnológicas e inovações para poder competir internacionalmente. Vale salientar que Porter (2001) dá grande ênfase em sua teoria ao papel que a globalização tem no comércio internacional, dando à competição um caráter dinâmico e com as alianças entre as empresas passando a ser um meio de ampliar as possibilidades de ganhos de vantagem competitiva, sem, no entanto, esquecer a importância das circunstâncias nacionais.

A partir dessa discussão, Porter faz a apresentação dos determinantes da vantagem competitiva nacional que ficou conhecida como o “diamante do país” como mecanismo essencial

para discutir o comércio internacional. O diamante do país é composto pelas seguintes variáveis: a) as condições de fatores, b) as condições de demanda, c) as indústrias correlatas e de apoio ; e d) a estratégia, estrutura e rivalidade das empresas. Além dessas variáveis, Porter também acentua o papel que o acaso e o governo tem no ganho da vantagem competitiva . O autor argumenta que o diamante é um sistema fortalecedor das vantagens competitivas e é necessário manter vantagens em todo o diamante para obter e manter o sucesso competitivo nas indústrias, marcadas pelo conhecimento intensivo e constantes inovações tecnológicas, que são a base das economias mais avançadas. Aqui, faz-se necessário comentar brevemente as variáveis a, c, d e o papel do governo.

A primeira variável do diamante são as condições de fatores. Os fatores de produção considerados aqui são os recursos humanos, os recursos físicos, os recursos de conhecimentos, os recursos de capital e a infra-estrutura. Dentre esses fatores, há uma distinção entre os fatores básicos e os adiantados. Os fatores básicos são geralmente aqueles herdados pela nação, como a terra, clima, localização, entre outros, que não são importantes para vantagem competitiva, pois as vantagens oferecidas por estes fatores são passageiras. Já os fatores adiantados, como uma moderna infra-estrutura de comunicação, mão-de-obra altamente qualificada, universidades amplamente bem conceituadas, são criadas através de fortes investimentos e são os fatores mais importantes para o ganho de vantagem competitiva. A partir dessa distinção entre fatores básicos e adiantados, Porter deixa claro que na economia globalizada o estoque de fatores é menos importante do que o ritmo em que eles são criados e que não é o simples acesso aos fatores que proporciona a vantagem competitiva, mas a capacidade de usá-los de forma produtiva, com constantes investimentos para aperfeiçoar e especializar mais ainda o conjunto de fatores para não depreciar a vantagem competitiva.

A terceira variável dos diamantes é a existência de indústrias correlatas e de apoio, como os arranjos produtivos locais. Esta se torna primordial no ganho de vantagem competitiva, na medida em que a presença de uma rede de indústrias abastecedora ou fornecedora torna as empresas de um país altamente competitivas, ainda mais se essas empresas fornecedoras estiverem localizadas no próprio país sede. As indústrias correlatas têm a vantagem de oferecer informações e proporcionar um intercâmbio técnico entre os fornecedores colaborando para o sucesso nacional e internacional da nação (PORTER, 2001). A quarta variável dos diamantes é a estratégia, estrutura e rivalidade de empresas que estão relacionadas ao estabelecimento de metas

a serem alcanças tanto por partes das empresas públicas, como das empresas privadas. O estabelecimento dessas metas implica na formulação que as estratégias globais têm para o ganho constante de eficiência administrativa, além de exigir uma constante dedicação e esforço para manter os investimentos em níveis elevados no processo de inovação. Nesse intuito, a rivalidade interna é imprescindível para promover um maior estímulo ao investimento entre as empresas para não perderem mercados.

Para Porter, o governo também tem papel importante no sentido de influenciar o desenvolvimento dos quatro diamantes de forma positiva ou negativa, mas deve agir com “parcialidade”<sup>6</sup> para não prejudicar o avanço do país na busca por ganho de competitividade no comércio mundial. Além do mais, as políticas governamentais podem ser influenciadas pelos determinantes do diamante, o que pode ser muito benéfico se for investimentos que tenham como objetivo fomentar a inserção do país no comércio internacional.

A apresentação das teorias do comércio internacional deixa em evidência que as relações intra-estatal e interestatal não são marcadas pela perfeita harmonia, mas sim em relações de poder e dominação, além de se constatar que na economia mundial predominam estruturas de mercados altamente concentradas, com as inovações e a P&D exercendo forte influência nas formas de inserção externa de cada nação. Para Nelson (1993), as mudanças estruturais ocorridas na economia mundial estão estritamente relacionadas com a elaboração de Sistemas Nacionais de Informações que são específicos para cada países, levando em consideração as suas peculiaridades, mas sempre com o objetivo comum de avançar no progresso tecnológico e inovações que propiciem uma melhor inserção no comércio exterior. O autor afirma que há um novo espírito de “*Techno-Nationalism*”, onde há uma forte crença nas capacidades tecnológicas das empresas nacionais como aspecto chave para lograr poder de competitividade, aliada com a convicção de que os recursos necessários estão envolvidos em um sentimento nacional que podem ser construídos por ações nacionais. Dois aspectos chaves desse novo espírito é o fato de que na economia moderna mais tecnologias estão associadas a diferentes áreas das ciências que

---

<sup>6</sup> A política parcial que deve ser adotada pelo governo está relacionada à função que o Estado deve exercer na economia, limitando-se a proporcionar um ambiente institucional confiável e favorável na atração de investimentos do setor privado, oferecendo também uma infra-estrutura adequada que possibilite ao país avanços na organização do seu diamante nacional. A idéia de Porter, portanto, é deixar em evidência que a atuação do Estado desenvolvimentista, atuando de forma ativa na economia, tanto através de investimentos em infra-estrutura, como também atuando através de empresas estatais, é um tipo de política econômica retrógrada que tem impactos negativos no avanço de um país na organização das variáveis que possibilitem um melhor avanço do seu diamante nacional.

os iluminam e orientam, oferecendo inestimável entendimento e técnica aos esforços para avançar na tecnologia. Concomitantemente, os esforços de inovação quase sempre envolvem um grande elemento de tentativa e erro no processo de aprendizagem.

Para Ostry e Nelson (1995), as instalações de P&D, formadas por equipes de cientistas, universitários e engenheiros, interligados a empresas, universidades e/ou agências governamentais são os principais veículos e atores institucionais que proporcionam a emergência de novos produtos originados do avanço tecnológico. Essa constatação de Ostry e Nelson apenas confirma a idéia de que as vantagens competitivas das nações no comércio internacional são criadas e não herdadas.

A afirmação acima fica mais clara ainda quando observamos Archibugi e Michie (1997) apontando para o fato de que os sistemas de tecnologia são também definidos por elevado nível de concentração industrial, barreira à entrada, alta intensidade de P&D industrial e constantes métodos utilizados para garantir os retornos das inovações. Nesse sentido, é primordial notar a existência de assimetrias entre as nações no comércio internacional, na medida em que a literatura consultada evidencia que as vantagens competitivas são construídas e cumulativas.

É importante salientar aqui – para uma melhor compreensão da natureza da construção e acumulação de vantagens competitivas - quais são as características dos setores de alta tecnologia e quais suas implicações, como bem lembram Archibugi e Michie (1998). Os grupos de produtos de alta tecnologia estão relacionados naqueles que incorporam, diretamente, ou indiretamente, através dos bens intermediários utilizados na sua produção, relativa intensidade em Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) em seus insumos. Outras características comuns são igualmente importantes na definição das vantagens competitivas das empresas na produção e comércio de produtos de alta tecnologia: i) o efeito cumulativo de vantagem inovadora, caracterizada por íngremes curvas de aprendizagem com significativa dinâmica das economias de escala, ii) a capacidade de Geração de economias externas positivas, em termos de *hard-to-appropriate* com repercussões de uma atividade para outra; iii) ambiente das estratégias oligopolistas, em um número pequeno de grandes empresas interdependentes que concorrem através do comércio e do investimento transnacional.

Nas indústrias com estas características, a vantagem relativa de um país vis-à-vis outros países, resulta não só das diferenças nacionais em relação às vantagens de dotação fatorial, mas como a teoria e a evidência empírica sugerem e confirmam, é também uma função do diferencial

tecnológico, conhecimento e capacidade, os quais são criados e reproduzidos através do tempo. Nas últimas décadas, indústrias de alta tecnologia tem sido o foco de preocupação especial para os governos de todos os grandes países. Uma variedade de razões econômicas está por trás dessa preocupação: i) as indústrias de alta-tecnologia são responsáveis por grandes e crescentes ações de comércio e investimento nos setores industrializados; ii) as indústrias de alta-tecnologia estão muitas vezes na origem de importantes inovações tecnológicas, com os prováveis benefícios de transbordamento das inovações limitando-se aos níveis do comércio intra-indústria e inter-indústria; iii), a maioria das empresas de alta-tecnologia são de indústrias de alta produtividade e pagam salários mais elevados do que outros setores produtivos.

Quando Dosi et alli (1989) analisam a história da industrialização japonesa, afirmando que o desenvolvimento econômico é fundamentalmente fruto das mudanças e do progresso tecnológico (progresso tecnológico que é uma variável endógena ao sistema capitalista e não exógena como pressupõe a teoria clássica e neoclássica), o autor associa necessariamente o desenvolvimento tecnológico ao conhecimento, o qual é cumulativo e uma variável que gera fortes ganhos nas vantagens competitivas entre as nações. O autor chama atenção para o fato de que uma parte importante do conhecimento tecnológico desenvolvido não escoar facilmente para outras nações, pois tais conhecimentos são acumulados por empresas e/ou nações sob a forma de trabalhadores qualificados e direitos de patentes que dificultam a cópia de *Know-How*. O resultado desse quadro é que a elaboração de estratégias no direcionamento da política tecnológica e de inovações, com reflexos nos conflitos comerciais entre países, dado que existem assimetrias entre as nações, não se limitam apenas a resultados de perdas e ganhos em um determinado período curto de tempo, o que está em jogo são futuros ganhos e perdas de potencial dinâmico de crescimento e vantagens futuras nas mudanças tecnológicas e no comércio internacional. Uma observação bastante relevante apontada por Dosi et alli é em relação as influências que a estrutura institucional e os padrões das políticas governamentais exercem sobre os distintos padrões tecnológicos, fato este que resulta em um padrão diferenciado e assimétrico de competitividade e especialização internacional e, por conseqüência, montante e composição da participação dos países nos fluxos de comércio.

Freeman e Hagedoorn (1995) através de ampla pesquisa empírica em relação aos gastos dos países com P&D confirmam a hipótese de que as vantagens competitivas são construídas e não herdadas. Através dos indicadores de P&D, os autores mostram que P&D são altamente

concentradas nos países desenvolvidos e, por outro lado, os países em desenvolvimento apresentam uma baixa performance no desenvolvimento de P&D. Essa concentração de P&D nos países avançados é marcada pelas alianças estratégicas (característico da globalização econômica) entre grandes corporações destes países. Outro ponto importante é que as transferências de tecnologia que são realizadas através das alianças estratégicas se concentram também entre estes países. Portanto, o que se pode constatar é que a convergência de desenvolvimento econômico através do progresso tecnológico e de inovações está restrita aos países desenvolvidos em detrimento dos países em desenvolvimento.

Foray (1995) também confirma que a propriedade e natureza do conhecimento são fortemente dependentes do estoque de conhecimento existente, criado e acumulado. A acumulação do conhecimento tem grande influência no desenvolvimento industrial dos países na medida em que está associado a um Sistema Nacional de Inovação que incentive a criação de novas tecnologias. Um fato relevante notado por Foray é que numa economia mundial marcada por assimetrias de informações e incertezas, o direito de propriedade intelectual e o registro de patentes limitam demasiadamente a disseminação das novas descobertas tecnológicas. Essa constatação fortalece a hipótese de assimetrias no comércio internacional, tendo em vista que as atividades de P&D se concentram excessivamente nos países desenvolvidos em detrimento dos países em desenvolvimento.

Um fato primordial no processo de internacionalização da alta tecnologia, com alta concentração nos países desenvolvidos é a importância das empresas multinacionais nas atividades tecnológicas e no jogo do comércio internacional. Uma das principais estratégias das empresas multinacionais é a cooperação empreendida com governos e comunidades científicas, com o objetivo de ampliar de forma substancial as atividades em P&D e registro de patentes para lograr maiores degraus no processo de inovações e progresso tecnológico. Archibugi e Pianta (1992) constatam que a internacionalização da tecnologia e do crescimento da especialização setorial dos países e das grandes empresas tem conduzido, ao longo da década de 1980, a um novo modelo de cooperação em atividades inovadoras tanto através das fronteiras como também entre diferentes instituições – tais como centros de pesquisa de ciência e tecnologia, indústria e agências governamentais. Os três principais aspectos da estratégia cooperativa são: 1) a cooperação internacional entre as empresas; 2) o desenvolvimento de programas de alta

tecnologia combinando os esforços dos diferentes agentes; e 3) uma maior colaboração internacional entre os cientistas.

A partir dessa perspectiva e de ampla análise empírica, Archibugi e Pianta evidenciam os diferenças de trajetórias tecnológicas e perfis de especialização entre os países avançados. Os autores afirmam que o impacto tecnológico e da especialização sobre o desempenho nacional, implica em um maior grau de especialização (ponderada, a fim de ter em conta a dimensão do país) que está associado a um crescimento mais rápido de patentes e atividades de produção industrial. Portanto, países com uma forte especialização em atividades inovadoras em setores selecionados, tendem a mostrar um melhor desempenho industrial e tecnológico do que em relação aos países menores e com mais uniformidade na distribuição dos esforços na busca da especialização. Parece haver uma determinada vantagem e um maior grau de especialização nas áreas tecnológicas, associados com as economias de escala e de escopo que se tornou possível a nível nacional. Esta vantagem surge independentemente dos setores específicos em que os países, individualmente, concentram seus esforços.

Patel (1997), com base nos indicadores de patentes de empresas dos países avançados, apresenta algumas conclusões sobre a globalização tecnológica, quais sejam: a) os maiores aumentos na internacionalização têm ocorrido como resultado de fusões e aquisições e não por meio de crescimentos orgânicos; b) as grandes empresas do Reino Unido são as mais internacionalizadas em termos das suas atividades tecnológicas e de terem seguido um padrão que é, em geral, diferente daqueles seguidos por outros países europeus; c) as empresas japonesas continuam sendo as menos internacionalizadas (com atividade no exterior que representa cerca de 1%), mas por outro lado, o Japão ainda permanece como um local importante para as empresas de outros países; d) as empresas mais internacionalizadas não estão no grupo de produtos de alta tecnologia, que normalmente são rotulados como as dominantes no mundo. Pelo contrário, eles estão em grupos de produtos, onde a adaptação para servir mercados locais é muito importante. As conclusões de Patel apenas deixam em evidência que as atividades tecnológicas são fortemente desenvolvidas nos mercados internos onde se localizam as matrizes das empresas que desenvolvem P&D.

A literatura consultada tem apontado para o fato de que o comércio mundial tem sido marcado pela concorrência em produtos de alta tecnologia. A contribuição especial para uma nação a longo prazo, que o desempenho econômico de indústrias de alta tecnologia propicia está

relacionada com o fato de que elas geram repercussões e efeitos externos. Através da utilização de indicadores dos fluxos comerciais, muitos estudos consultados nessa pesquisa mostram que no período entre os anos 1970 e 1990, houve alterações significativas nas posições competitivas dos Estados Unidos, os países integrantes da União Européia e do Japão em relação aos produtos de alta tecnologia. Primeiro, houve uma mudança da hegemonia tecnológica dos Estados Unidos dentro de uma estrutura de mercado oligopolística, em que vários países têm a capacidade de influenciar no rumo futuro das mudanças tecnológicas. Dentro deste novo ambiente concorrencial o Japão, sem dúvida, atingiu mais altos ganhos em competitividade do que os Estados Unidos, enquanto este país experimentou um processo de relativa deterioração. A indústria dos países que compõem a União Européia, em particular, tem sofrido perdas substanciais nos mercados doméstico e internacional, particularmente nos setores relacionados a eletrônica, onde os NICs asiáticos surgiram como novos países fortemente concorrentes. Esta evolução geral, entretanto, tem sido fortemente diferenciada em relação aos diversos grupos de produtos incluídos na categoria de alta tecnologia.

A evidência empírica parece sugerir que essas mudanças em termos de competitividade no comércio de alta tecnologia constituem em tendências de longo prazo. Tais mudanças ultrapassam os limites das políticas macroeconômica e/ou flutuações cambiais, cabendo aos fatores estruturais um forte papel. Obviamente que em uma economia mundial marcada pelo comércio de alta tecnologia, cabe aos governos nacionais um papel relevante, com novas formas de intervenção pública na tentativa de corrigir as assimetrias que preponderam no comércio internacional.

As atividades da comunidade científica, as empresas e as agências governamentais propiciam a emergência de um conjunto específico de instituições e regulamentações técnicas que regulamentam e direcionam a natureza e a direção das constantes mudanças nos padrões tecnológicos. Em alguns países, o governo financiou instituições, laboratórios públicos e universidades que cooperam com o setor empresarial; em outros países, as empresas criam sua própria rede para compartilhar *know-how* e as informações técnicas. O montante dos recursos mobilizados, os setores industriais escolhidos para se tornarem os campeões nacionais são aqueles direcionados à inovação, a importância do setor militar, o tipo de instituição envolvida, bem como os critérios de seleção de inovações (custo, desempenho, qualidade, etc) são todos fatores críticos na definição do desempenho nacional e tecnológico do estilo.

A crescente internacionalização de alta tecnologia, bem como o papel chave desempenhado pelas empresas neste processo, não significa, no entanto, que a evolução a nível nacional tornou-se irrelevante. O nível de conhecimento e organização dentro de cada nação é um fator-chave para o sucesso das empresas em atividades inovadoras e importantes mudanças na posição de cada país no novo cenário tecnológico.

Portanto, a nação não é um fator irrelevante nesse processo de internacionalização da tecnologia, de modo que o Estado ainda exerce papel crucial na atividade econômica através da implementação de política de inovações, incluindo política industrial, programa de alta tecnologia, política de comércio exterior, em síntese, elaboração de um Sistema Nacional de Inovações que tenha como objetivo primordial propiciar aos países grandes avanços no progresso tecnológico para acompanhar as mudanças constantes que ocorrem na internacionalização da tecnologia.

Independentemente dos posicionamentos pró ou contra as intervenções do Estado na economia, um fato inquestionável é a importância que o setor de bens de capital tem no desenvolvimento tecnológico e nas inovações, de tal forma que se torna um dos ramos industriais mais importantes na estrutura industrial de qualquer país, principalmente quando se observa sua relevância para propiciar uma melhor inserção no comércio exterior. Fajnzylber (1983) afirma que para se compreender o crescimento e a internacionalização do progresso técnico e das inovações, é demasiadamente importante analisar a dinâmica da indústria de bens de capital.

O autor afirma que a magnitude e a estrutura interna do setor de bens de capital são fatores de muita importância para a análise da dinâmica industrial, pois a sua condição de portador do progresso técnico exerce influência nas modificações que experimentam a produtividade da mão-de-obra e dos investimentos, em consequência, da competitividade internacional das economias nacionais. O funcionamento do setor produtor de bens de capital exerce influência nos fatores institucionais, tais como nas relações entre o setor público e o setor privado, assim como na internacionalização do setor industrial. Em boa medida, a indústria de bens de capital constitui no fio condutor para a reflexão sobre a especificidade que adotam o sistema industrial nacional. Particularmente, a magnitude da sua presença e comportamento marca uma das diferenças fundamentais entre as economias industriais avançadas e as semi-industrializadas, em especial nos países da América Latina. Além do mais, a indústria de bens de capital produz um efeito multiplicador relevante que se tem efeito de difusão para todos os níveis

da economia, tais como na qualificação de mão-de-obra e elevação da produtividade em todo o resto dos setores industriais e, por conseqüência, ganho de competitividade no comércio internacional.

O autor afirma que a magnitude e a estrutura interna do setor de bens de capital são fatores de muita importância para a análise da dinâmica industrial, pois a sua condição de portador do progresso técnico exerce influência nas modificações que experimentam a produtividade da mão-de-obra e dos investimentos, em conseqüência, da competitividade internacional das economias nacionais. O funcionamento do setor produtor de bens de capital exerce influência nos fatores institucionais, tais como nas relações entre o setor público e o setor privado, assim como na internacionalização do setor industrial. Em boa medida, a indústria de bens de capital constitui no fio condutor para a reflexão sobre a especificidade que adota o sistema industrial nacional. Particularmente, a magnitude da sua presença e comportamento marca uma das diferenças fundamentais entre as economias industriais avançadas e as semi-industrializadas, em especial nos países da América Latina. Além do mais, a indústria de bens de capital produz um efeito multiplicador relevante que tem efeito de difusão para todos os níveis da economia, tais como na qualificação de mão-de-obra e elevação da produtividade em todo o resto dos setores industriais e, por conseqüência, ganho de competitividade no comércio internacional.

Portanto, a discussão elaborada neste capítulo chamou a atenção para os seguintes pontos, conforme a síntese de Bastos (2001, p. 137 e segs.):

“a) há ramos cujas exportações crescem ao longo do tempo a uma taxa maior que o comércio internacional, enquanto em outros o inverso é verdadeiro: *ceteris paribus*, os países especializados em ramos mais dinâmicos desfrutam de melhores perspectivas de crescimento da renda que outros, estimulados pelo multiplicador do gasto e relativamente menos vulneráveis a restrições cambiais;

b) outra maneira de distinguir as perspectivas de crescimento é avaliar a elasticidade-renda das exportações e importações: países especializados na exportação de bens de demanda fortemente elástica e na importação de bens de demanda relativamente inelástica têm melhores perspectivas de crescimento, e vice-versa;

c) em especial nos ramos de exportações industriais líderes do crescimento comercial mundial, as vantagens competitivas são construídas por economias de escala estáticas e/ou dinâmicas (aprendizado e inovação); as especializações resultam da construção de vantagens absolutas, e as barreiras à entrada de novos concorrentes tendem a ser cumulativas e crescentes, pelo menos até que novas oportunidades de diferenciação de produto e processo esgotem-se e transfiram-se para novos ramos; esta característica fortemente construída e cumulativa da competitividade difere da exploração de vantagens comparativas “estáticas” dependentes de recursos naturais e baixos salários, em sub-setores (industriais ou não) cujo crescimento em valor ao longo do tempo é menor que o do comércio internacional;

d) a característica fortemente construída da competitividade nos ramos industriais articula as condições de demanda e de oferta, à medida que a elasticidade-renda das exportações depende de economias de escala e de inovatividade de produto/processo; com isto, a polarização internacional entre países exportadores de bens de alta elasticidade-renda e os demais associa-se a perfis de liderança inovativa construída e cumulativa que, uma vez iniciada, é dificilmente reversível em um quadro de livre comércio;

e) a característica construída e polarizada dos efeitos distributivos dos padrões de competitividade e especialização e sua tendência à cumulatividade é uma justificativa (e não apenas uma explicação) para a virtual

ubiquidade da intervenção de Estados na competição comercial internacional, através de políticas comerciais, industriais e tecnológicas ativas e, às vezes, reestruturantes; de fato, se as políticas de Estado podem constituir-se em uma vantagem competitiva nacional em condições em que estas vantagens não são simplesmente herdadas mas construídas e reconstruídas, a competição econômica internacional tende a confundir-se, em parte, com a competição inter-estatal voltada a influenciar os termos e resultados do comércio internacional — inclusive através de pressões diplomáticas; desta maneira, a capacidade diferencial dos Estados em favorecer as exportações locais na disputa por parcelas de mercado e promover especializações prospectivamente vantajosas é outra fonte de assimetrias. Neste sentido, o que importa é saber quais tipos de orientações, instituições e articulações políticas favorecem a expansão de *market shares* e especializações produtivas internacionalmente virtuosas e quais as desfavorecem — ao invés de verificar quais “respeitam” e quais “desrespeitam” os critérios liberais de eficácia inferidos de uma presumida dotação estática/natural de fatores;

f) finalmente, como resultado do padrão diferenciado e assimétrico de competitividade e especialização internacional, do montante e composição da participação dos países nos fluxos de comércio, se distribuiriam limites/estímulos ao crescimento: ao longo do tempo, restrições cambiais ao crescimento são, *ceteris paribus*, mais esperadas em países cujas exportações perdem parcelas de mercado para concorrentes e/ou que importam bens de maior elasticidade-renda que suas exportações (e vice-versa).”

Além destas considerações gerais sobre a importância do desenvolvimento de ramos específicos e da inserção das empresas locais (nacionais e filiais) no comércio mundial como fator que importa para o desempenho econômico relativo dos países, há aspectos do ramo de bens de capitais que o tornam particularmente importante a este respeito. Ademais de ser identificado à geração e difusão de progresso técnico para ramos usuários de máquinas e equipamentos, constata-se que o aumento da participação do ramo de bens de capital no valor interno da transformação industrial (VTI) tende a acompanhar o processo de desenvolvimento econômico. Os encadeamentos inter-industriais trazidos pela presença mais ou menos profunda do ramo importam para a extensão dos efeitos multiplicadores e acelerador do gasto autônomo, induzindo novos investimentos e novas atividades ao longo do tempo (Hirschman, 1958), e determinando a extensão das economias de escala à disposição das empresas. Neste sentido, a ampliação da escala do mercado interno tende a ampliar as economias de escala e a competitividade internacional das empresas de bens de capital, de modo que as expansões do mercado interno e das exportações tendem a ocorrerem simultaneamente. Previsivelmente, o ramo de bens de capital tem uma participação mais significativa no valor da transformação industrial nos países industrialmente mais desenvolvidos do que nos países em desenvolvimento ou menos desenvolvidos, e esta importância é refletida nos fluxos de comércio externo: países especializados em exportações de bens de capital apresentam um peso mais elevado do ramo na estrutura industrial (estimado em VTI), e tendem a exportar produtos de maior valor agregado do que países que importam bens de capital. De domínios destas referências conceituais, passaremos a seguir a analisar a evidência histórica brasileira.

## **Capítulo 2 - EVOLUÇÃO DA ECONOMIA BRASILEIRA ENTRE 1974 e 1989, DIVIDIDO EM TRÊS SUB-PERÍODOS: 1974-1979: DESACELERAÇÃO E II PND; 1980-1985: CRISE DA DÍVIDA E AJUSTE EXPORTADOR; E 1986-1989: AGRAVAMENTO DA INSTABILIDADE MACROECONÔMICA**

### **2.1- PRIMEIRO SUB-PERÍODO: 1974-1979: DESACELERAÇÃO E II PND**

Estudar a economia brasileira a partir de 1974 exige um breve comentário sobre os indicadores macroeconômicos do país no período que antecede 1974, momento este que é marcado por uma forte expansão da economia brasileira que proporcionou ao país importantes caminhos para etapas mais avançadas do processo de industrialização.

Entre 1968 e 1973 a economia brasileira apresentou uma performance excepcional, com o PIB subindo à taxa média anual em torno de 11,5%, o setor industrial e as indústrias de manufaturados crescendo à taxa de 13,2 e 13,9%, respectivamente. Contribuíram para a ampla expansão da economia brasileira, a existência de um alto grau de capacidade ociosa no setor de manufaturados, as políticas expansionistas adotadas pelo governo e um ambiente internacional favorável. Desta maneira, houve uma elevação do índice de utilização da capacidade instalada para a indústria de manufaturados que aumentou de 83% em 1968 para 90% em 1973, com todos os subsetores industriais experimentando aumentos substanciais. As condições favoráveis do balanço de pagamentos propiciaram a continuada importação de matérias-primas industriais e de bens de capital. Em geral, é importante notar que o salto brasileiro de 1968-1973 foi corroborado pelo cenário internacional predominantemente favorável durante o período, que incluía uma expansão significativa do comércio internacional por parte dos países desenvolvidos e um alto nível de movimento de capital<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Segundo Serra (1980), houve um conjunto de condições fundamentais para o avanço da economia e dos ciclos industriais no Brasil após 1950, quais sejam: a) a base relativamente protecionista em relação à indústria doméstica e de apoio à substituição de importações; b) as políticas fortemente protecionistas em relação à indústria doméstica e de apoio à substituição de importações; c) os investimentos estatais, seja na infra-estrutura de energia e transportes, ou diretamente na produção de insumos básicos; d) a entrada maciça de capital estrangeiro na produção de bens manufaturados destinados ao mercado interno (sobretudo a partir de meados dos anos 1950); e) os fortes incentivos e subsídios fiscais, creditícios e cambiais ao investimento privado na indústria; e f) o crescimento da oferta agrícola a uma taxa média superior a 4% a. a. sem que o setor demandasse um volume significativo de investimentos e recursos financeiros (SERRA, 1980, p. 86)

Todavia, algumas contradições podem ser apontadas no boom da economia brasileira nessa fase. O crescimento do período 1968/1973 foi liderado pela indústria de bens de consumo duráveis, que teve sua estrutura produtiva com capacidade de produção ampliada e como contrapartida uma demanda crescente por bens de capital e petróleo para poder efetivar a utilização efetiva da capacidade instalada deste setor, ocasionando assim uma forte expansão das importações. O crescimento das importações e da dívida externa brasileira implicou em aumento da dependência externa do país, aliado ao aumento da dependência estrutural da economia brasileira com relação ao petróleo.

Serra aponta para o fato de que o ciclo expansivo teve algumas desproporções inter e intrasetoriais do crescimento, causando assim um atraso do crescimento da produção de bens de produção (máquinas, equipamentos e bens intermediários) quando comparado com o setor de bens de consumo duráveis, não-duráveis e da construção civil. Além desses desequilíbrios, a inflação mundial passava a exercer uma forte pressão sobre os preços domésticos, fato este que recrudesceu a inflação no Brasil. Esses fatores apresentados por Serra serão de fundamental importância para se compreender a nova fase da economia brasileira que tem início em 1974, período este que é caracterizado por uma forte variabilidade e desaceleração da taxa de crescimento agregada.

No período 1974/1979 a principal característica foi a inflexão do crescimento e a desaceleração. Para Malan e Bonelli (1983) algumas variáveis deixam em evidência a reversão do ciclo da economia brasileira que marca o período 1974/1979, quais sejam: a) a perda de dinamismo do setor industrial, com a taxa média de crescimento caindo de 12,2 para 7,3%; b) o país sentindo os efeitos da primeira crise do petróleo sobre o balanço de pagamentos após 1973, bem como da expansão dos preços de outras matérias-primas e do boom especulativo de importações em 1974 e parte de 1975; e c) a recessão e a aceleração da inflação na economia mundial em meados dos anos 1970.

O cenário da economia brasileira e mundial em fins de 1973 é fundamental para compreender a decisão de política econômica tomada em 1974. Na literatura corrente é comum observar que muitos autores apontam a primeira crise do petróleo, em 1973, e o primeiro choque da elevação dos juros internacionais como as principais variáveis que ocasionaram uma inflexão do ciclo de desenvolvimento industrial e do crescimento no Brasil.

Para Carneiro (2002), a década de 1970, principalmente a partir da primeira metade, marca o esgotamento de um longo ciclo de prosperidade do capitalismo liderado pela ordem de Bretton Woods. Esgotamento este ocasionado pela crescente desestruturação da ordem econômica internacional que teve origem em crises monetário-financeiro e produtivo, tanto no âmbito doméstico como internacional. Um acontecimento significativo nesse período é a exaustão da onda de inovações com uma diminuição do ritmo de incorporação de progresso técnico que rompe a regra de crescimento proporcional entre salários e produtividade que mantinha inalterada a distribuição funcional da renda. Carneiro ainda aponta para mais dois importantes acontecimentos: a perda das relações de troca ocasionada, principalmente, pela brusca elevação do preço do petróleo e aumento generalizado dos preços dos bens produzidos nos países centrais; e a diminuição da rolagem de empréstimos bancários acompanhada de uma elevação das taxas de juros reais e nominais.

Belluzzo e Tavares (1998) ao analisarem o processo da industrialização no Brasil, vêem o momento de reversão do ciclo mais pelo âmbito das restrições internas do que externas, afirmando que o caráter cíclico do crescimento da economia brasileira é inerente à natureza desequilibrada da estrutura de crescimento industrial do país. Nesse sentido, os autores defendem duas hipóteses, quais sejam:

- a) uma industrialização pesada em condições de subdesenvolvimento conduz a uma grande instabilidade nas taxas de crescimento dos setores líderes – bens de consumo duráveis e bens de capital – cujos ritmos de crescimento acelerado são incapazes de auto-sustentar-se, por muito tempo, devido a seu limitado peso relativo na composição do gasto e na produção industrial global;
- b) os desequilíbrios agudos no balanço de pagamentos e a aceleração inflacionária que caracterizavam o final dos de expansão, mais do que determinantes da crise interna, são uma manifestação do esgotamento da fase expansiva. Dito de outra maneira, os mecanismos endógenos de expansão e realimentação dinâmica se esgotam, agravam-se as tensões inflacionárias e se tornam mais agudos os problemas de pagamento da dívida interna e externa, e não ao revés, como é corrente em certas interpretações do tipo limites externos do crescimento ou crise de crédito. Em apoio a esta segunda hipótese, convém lembrar que embora os desequilíbrios do balanço de pagamentos em conta corrente se tornem mais agudos nos períodos da aceleração dos investimentos quando aumenta a demanda complementar por bens de capital importados, nunca ocorreram limitações por parte dos supridores externos de equipamentos. Mesmo quando o poder de compra das exportações estava estancado ou declinante, o capital de risco e o suprimento de crédito dos fornecedores sempre reforçaram a capacidade de importar desde que a economia estivesse crescendo rapidamente. (TAVARES E BELLUZZO, 1998, p. 139-140).

Dada essa situação, o quadro de dependência estrutural e restrição externa que caracterizavam a economia brasileira em fins de 1973 e início de 1974 exigiam alguma medida ou plano de ajuste externo e interno por parte do governo brasileiro.

Para Castro e Souza (1985), a sabedoria econômica convencional apresentaria apenas duas possíveis alternativas ao choque externo, o financiamento do crescimento e o ajustamento recessivo da demanda, sem considerar o caminho do financiamento de um ajuste estrutural pela formação de capacidade exportadora e substitutiva de importações. A alternativa do financiamento seria a busca de uma adaptação da economia brasileira às novas circunstâncias através da disponibilidade de recursos no mercado internacional. Na verdade, seria a implementação de um plano de política econômica cujo objetivo seria dar um *upgrading* ao parque industrial nacional, ou seja, uma estratégia de ajuste estrutural ao direcionar a industrialização para as indústrias capital-intensivas e tecnológico-intensivas, estimulando o crescimento e evitando a recessão. Já a alternativa do ajuste implicava em um processo de adaptação da economia ao novo quadro internacional de recessão, utilizando a política fiscal e monetária para desaquecer a economia e, conseqüentemente, reforçar a reação automática do mercado, além de alcançar uma mudança dos preços relativos que possibilitasse um crescimento econômico futuro liderado pelo aumento das exportações.

Segundo Castro e Souza (1985), o governo brasileiro ao anunciar o II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), escolheu o caminho do financiamento de um ajuste estrutural para enfrentar a crise do petróleo, por meio de um programa de substituição de importações e projetos exportadores. Ao se adotar o II PND, o governo brasileiro não se negou a solucionar os problemas da economia brasileira, mas decidiu atacar a crise pela raiz, adotando um programa que proporcionasse uma autêntica transformação da economia e do seu relacionamento com o exterior. Castro e Souza ainda afirmam que a estratégia de 1974 com o II PND buscando levar adiante o processo de desenvolvimento, foi uma atitude ostensiva e de alta dose de racionalidade econômica, na medida em que reconhece que uma política recessiva travando a economia e reorientando o gasto interno não iria corroborar para melhorar a situação do país, pelo contrário, levando em consideração as restrições da estrutura produtiva e a forma de inserção internacional do Brasil, uma política de ajustamento só iria deixar intacta uma estrutura econômica desbalanceada e comprovadamente vulnerável. Portanto, para Castro e Souza, o II PND tinha

como objetivo principal superar a atrofia dos setores produtores de insumos básicos e de bens de capital, tirando o país da crise e do estado de subdesenvolvimento.

Um posicionamento diferente em relação ao II PND é apontado por Malan e Bonelli (1983). Para estes autores, o período 1974/1978 foi um momento de desaceleração, com a queda do crescimento da indústria de transformação (atingindo principalmente os grupos de bens de capital e de consumo duráveis), recrudescimento da inflação e uma descontinuidade do balanço de pagamento, com o endividamento externo passando a ser um problema crônico para a economia brasileira. Na verdade, Malan e Bonelli afirmam que a tentativa de manter o crescimento econômico, com uma demonstração evidente de disposição desenvolvimentista através do II PND, retardou no tempo os custos do ajuste da economia nacional à nova situação internacional após a primeira crise do petróleo. O endividamento externo no período 1974/1979 foi uma alternativa adotada para retardar o ajustamento estrutural requerido pela nova conjuntura internacional, tendo como consequência o aumento da vulnerabilidade externa do país, fato este que ficaria claro em 1979 após a segunda crise do preço do petróleo e elevação da taxa de juros internacional.

Na leitura de Lessa (1998) sobre o II PND, o núcleo central da nova estratégia de desenvolvimento é composto por duas diretivas mutuamente articuladas, quais sejam: a primeira seria a implementação de um novo Padrão de Industrialização, com a indústria de base tomando a liderança da dinâmica da economia; a segunda diretiva iria propiciar uma correção dos desbalanceamentos da Organização Industrial através do fortalecimento progressivo do capital privado nacional, onde a visão do Estado construtor será de fundamental relevância para equilibrar o papel desenvolvido pelo setor privado nacional e estrangeiro e o do setor público na economia brasileira, sendo que nos objetivos de desenvolvimento tecnológico, o II PND irá buscar outorgar a hegemonia ao capital nacional. Em relação ao comércio exterior, Lessa afirma que o II PND continha objetivo de aprofundar as relações econômicas externas, a fim de ampliar a integração da economia brasileira com o comércio mundial tendo em vista novas opções para o progresso. As exportações passam a ter orientações específicas para a ampliação da taxa de crescimento e, concomitantemente, mudar a composição da pauta exportadora com os produtos de alto conteúdo tecnológico passando a ganhar mais relevância.

Lessa (1998) afirma que as duas diretivas apontam no sentido de uma recuperação do sonho nacional-desenvolvimentista da década de 1950, desta vez com um forte viés autoritário. O

sonho de uma Nação-Potência inserido no II PND tem como fundamentos duas idéias básicas, segundo o autor: a primeira idéia, no âmbito externo, é a de que a crise externa propicia um momento de o país buscar novas opções de progresso; a segunda idéia, no plano interno, que fundamenta o otimismo embutido no II PND, é a oportunidade do Estado exercer a sua vontade soberana sobre a Sociedade e a Economia. Sendo assim, o II PND é uma evidente projeção da euforia baseado no milagre de 1968/1973, que contém, além do núcleo essencial da Estratégia (mudança do padrão de industrialização e equilíbrio da organização industrial), uma ampla reforma em diversos setores da economia e da sociedade do país, visando uma profunda transformação social e econômica. Para Lessa, o II PND é o menor plano do mundo (no sentido físico), com o maior programa de desenvolvimento em um mundo em crise, de modo que fica explícito na leitura do II PND sua onipotência.

Em 1976, segundo Lessa (1998), o otimismo impregnado no II PND sofre uma reversão, exigindo assim uma autocrítica que reduz o ímpeto revolucionário e adota uma alteração dos padrões do planejamento. Na verdade, Lessa sugere que vários estorvos foram essenciais para o não sucesso do II PND, fato este observável em 1976 quando fica em evidência o abismo entre promessa e a realidade. Tais obstáculos estão associados a fatores externos e internos. Pelo lado externo, o desaquecimento do comércio internacional, a mudança nas condições de financiamento (com taxas de juros mais elevadas e a predominância de empréstimos de curto prazo) e o agravamento do déficit em transações correntes. No âmbito interno, além da reversão cíclica de desaceleração, resultante do excesso de investimento do período do milagre (1968/1973), a mudança de padrão de acumulação implicou em conflitos entre o setor privado nacional e o governo, como também a política tecnológica ocasionou conflito entre empresas estrangeiras e governo. O Estado tentou conciliar a totalidade dos interesses conflitantes, mas tentativa esta sem êxito, pois em 1977 o fracasso do II PND já se apresentava com a desaceleração dos investimentos<sup>8</sup>.

Para Suzigan (1988), através do II Plano Nacional de Desenvolvimento, o Estado articulou uma nova fase de investimentos públicos e privados nas indústrias de insumos básicos (siderurgia e metalurgia dos não-ferrosos, química e petroquímica, fertilizantes, cimento, celulose

---

<sup>8</sup> Os vários motivos que ocasionaram o fracasso do II PND, principalmente em relação à indústria de bens de capital e a política de comércio exterior, serão discutidos no terceiro e quarto capítulos desta dissertação. Entretanto, cumpre aqui salientar que Lessa aponta a “rebelião empresarial” contra a chamada “estatização” da economia e a ingratidão dos empresários do setor de bens de capital, como um dos motivos (entre outros apontados pelo autor) que corroboraram para a crise do II PND em 1976.

e papel) e bens de capital (material de transporte e máquinas e equipamentos mecânicos, elétricos e de comunicações), além de investimentos públicos em infraestrutura (energia, transporte e comunicações). O objetivo foi o de complementar a estrutura industrial brasileira e criar capacidade de exportação de alguns insumos básicos. Embora a dificuldade de financiamento, sobretudo do investimento privado nacional, tenha comprometido a plena realização das metas, não há dúvida de que os investimentos do II PND representaram um esforço de acumulação de capital e uma diversificação de estrutura industrial na direção da indústria pesada, sem precedentes na história da industrialização brasileira.

Tavares e Belluzzo (1998) afirmam que o II PND era um projeto com a hipótese de reforçar o poder nacional e desenvolver as forças produtivas por meio do crescimento auto-sustentado do departamento de bens de produção, através de uma modalidade *sui generis* de capitalismo de Estado. Entrementes, a idéia de manter o crescimento industrial mediante a substituição de importações de bens de capital e de insumos pesados é *self-defeating*, por dois motivos básicos:

Em primeiro lugar, porque a diminuição das importações de bens de capital que se verifica a partir de 1975 deve-se menos às restrições impostas pela política econômica e muito mais às quedas sucessivas nas taxas de investimento dos setores de material elétrico e de comunicações, têxtil, alimentar, material de transporte e química. Esta reversão dos níveis de investimento deriva, sobretudo, de uma queda na taxa de rentabilidade esperada do investimento priva em face do crescimento da capacidade ociosa geral da indústria. Em segundo lugar porque, apesar de os projetos de acumulação de setores importantes de bens de produção, não são No entanto suficiente para manter o ritmo de crescimento da produção corrente da indústria pesada e, muito menos, da demanda do resto da indústria (TAVARES e BELLUZZO, 1998, p. 150).

A análise da literatura sobre este período mostra que a mudança da política econômica registrada no meio da década de 1970 com o II PND exerceu impacto importante sobre a natureza do crescimento industrial. Em decorrência da crise do setor externo gerada pelos aumentos de preço do petróleo e a crise de financiamento em 1973, as políticas voltaram a destacar a substituição das importações. Esta nova ênfase, entretanto, chegou numa hora em que as perspectivas para aumento na substituição de importações estavam limitadas em quase todas as indústrias e tornara-se cada vez mais imperativo expandir as exportações. Alguns indicadores da economia brasileira desta fase de desaceleração propiciam algumas conclusões e evidências da reversão do ciclo.

**Tabela 1.a - Contas Nacionais Consolidadas - Indicadores Selecionados - Cz\$ 1000 - 1973/1979**

Período	PIB US\$ bi	Taxa Real de Variação		Subsídios	FBCF	FBCF/PIB*	FBCF		FBCF	
		Do PIB (%)					Construção		Máquinas e Equipamentos	
							Adm. Pública	Empresas e Famílias	Adm. Pública	Empresas e Famílias
1973	84,1	13,9	5 966	104 254	23,6	15 264	46 526	3 724	37 584	
1974	110,4	8,1	16 109	162 778	24,7	24 147	71 617	4 581	60 382	
1975	129,9	5,2	28 261	244 840	25,8	35 475	105 239	5 949	94 881	
1976	154,0	10,3	25 365	366 303	25,0	56 407	159 353	9 486	134 633	
1977	177,2	4,9	37 307	532 138	23,6	69 930	255 164	12 265	184 069	
1978	201,2	5,0	67 521	805 384	23,5	96 246	384 041	17 635	279 153	
1979	223,5	6,8	114 270	1 392 588	22,9	126 210	743 997	21 209	458 931	

Fonte: Estatísticas Históricas do Brasil - Séries Econômicas, Demográficas e Sociais 1550 a 1988 – IBGE  
Ministério do Desenvolvimento da Indústria e do Comércio (MDIC) – Estatísticas do Comércio Exterior

No II PND a ousadia era marcada não apenas pelas profundas mudanças estruturais, mas pelo seu planejamento de manter uma taxa de crescimento do PIB na ordem de 10% ao ano no período 1974-1979. Entretanto, O que se pode observar através de alguns indicadores selecionados das contas nacionais na tabela 1.a é a redução da taxa de crescimento econômico já em 1975, tendo uma recuperação em 1976 e depois taxas de crescimento econômico que distanciavam a realidade das metas estabelecidas pelo II PND. A taxa média de crescimento do PIB ficou na ordem de 6,7%, bem abaixo do que era proposto e da taxa média do crescimento do período anterior, 1968/1973.

O crédito manteve a tendência de forte expansão dos anos anteriores, com os investimentos previstos no II PND começando a ser implementados. É meritório notar que o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) seria o agente institucional por excelência a orientar os financiamentos segundo os setores prioritários no grande projeto de desenvolvimento. Desta forma, a Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF) têm taxas de crescimento expressivas a partir de 1974, com a construção e máquinas e equipamentos sendo os principais setores de destino dos investimentos. A participação da administração pública tem uma importante elevação na FBCF, principalmente na construção, mas já apresentando redução em 1977 tanto na construção, como também em máquinas e equipamentos. A elevação da participação da administração pública na FBCF está fortemente relacionada ao papel de grande relevância que as estatais tiveram nesse período. Na verdade, segundo Tavares e Belluzzo (1998), a reversão endógena do ciclo não se manifesta de forma abrupta justamente porque o investimento estatal continuou crescendo através da capacidade de autofinanciamento corrente das empresas públicas e a sua capacidade de endividamento própria nos mercados financeiros interno e externo. Concomitantemente ao aumento da FBCF, o subsídio foi outra variável que

apresentou crescimento, com exceção em 1976. O aumento dos subsídios denota bem o papel que o Estado tentava exercer para alcançar os objetivos do projeto.

Mesmo com o aumento da FBCF durante todo o período, um fato que chama a atenção é que a FBCF como proporção do PIB não apresenta grandes mudanças, permanecendo em torno dos 25% entre 1975 e 1976, e em 1977 reduzindo para 23,6%. Portanto, mesmo com a FBCF crescendo ano a ano, este crescimento é inconsistente com os propósitos do II PND, na medida em que não apresenta um crescimento relevante como proporção do PIB, fato este que deixa em evidência a tendência ao fracasso do II PND já em 1977. É importante notar que este não aumento da participação da FBCF como proporção do PIB e a desaceleração do crescimento da economia não configuram uma situação depressiva, pois a taxa média de crescimento fica próxima dos 7% ao ano, taxa que corresponde à tendência histórica do pós-guerra.

Na formulação de sua estratégia industrial o II PND de início reconhece a dificuldade em se continuar obtendo no período 1974/1979 taxas de crescimento equiparáveis às obtidas em anos precedentes. Não abdicando, porém, dessa meta, considera que para viabilizá-la haverá de se adotar uma política industrial que, levando em conta que a ampliação da produção não mais poderá ocorrer com absorção de capacidade instalada subutilizada, tenha em conta o fato de que a nova fase de substituição de importações se vai acelerar, principalmente quanto a setores básicos, para corrigir desbalanceamentos na estrutura industrial e poupar divisas. Nesse sentido, adota-se uma política industrial visando superar a dependência energética ao petróleo e, simultaneamente, superar a descontinuidade tecnológica na indústria nacional. No II PND há uma série de medidas de política econômica destinadas ao setor de bens de capital com o objetivo de promover desenvolvimento tecnológico internamente, principalmente através das empresas privadas nacionais.

Para Carneiro (2002), o conjunto das atividades industriais evidencia mudanças significativas durante a fase 1974-1979, na medida em que o crescimento da produção industrial se sustenta com a extração mineral e os serviços industriais de utilidade pública. Por outro lado, as indústrias de transformação e construção apresentam um movimento de redução do crescimento. Para Carneiro, essa tendência reflete a redução do investimento privado e a revisão dos investimentos do setor produtivo e estatal inspirado no II PND, como também indica o dinamismo diferente da extrativa mineral, relacionada com comércio exterior e a finalização de grandes obras de infra-estrutura a cargo do setor público. Os índices de produção industrial da

indústria de transformação, por categoria de uso, na tabela 2.c, deixam em evidência a desaceleração da indústria no período 1974/1979, com o setor de bens de capital e de bens de consumo duráveis apresentando um declínio mais acentuado.

**Tabela 2.a - Índices da Produção Industrial - Categoria de Uso - 1974/1979 (base: 1981=100)**

Período	Bens		Bens de	
	de	Bens	Consumo	Bens de
	Capital	Intermediários	Durável	Não Durável
1974	122,28	109,26	108,30	103,94
1975	101,68	73,21	72,28	78,06
1976	111,83	82,62	86,15	86,12
1977	105,90	88,37	86,36	86,33
1978	106,05	94,44	104,35	90,71
1979	114,33	103,09	112,19	93,90

Fonte: Anuário Estatístico do Brasil – IBGE

Estatísticas Históricas do Brasil - Séries Econômicas, Demográficas e Sociais 1550 a 1988 – IBGE

Em 1975, a produção industrial apresentou uma redução no seu ritmo de crescimento relevante em todos os setores, como mostra a tabela 2.a. O setor de bens de capital apresenta uma leve recuperação em 1976, mas voltando a reduzir sua produção em 1977, com uma pequena recuperação em 1978 e 1979, de modo que prevalece no setor uma taxa média negativa de crescimento (-0,84%) durante o período 1974/1979. O setor de bens de consumo duráveis tem um pequeno crescimento entre 1976-1977, com uma expansão mais consistente a partir de 1978 e uma taxa média de crescimento de 2,9%. A indústria de bens intermediários tem um comportamento similar ao setor de bens de consumo duráveis, mas com uma taxa média de crescimento menor (0,56%). A taxa média de crescimento de cada setor da fase 1975/1979 quando comparado com a do período 1967/1973, aponta para um desaquecimento da produção industrial. No estudo de Tironi (1979), o autor mostra que a indústria de bens de capital teve um crescimento de 20,5% entre 1967/1973, bens intermediários 15,3%, bens de consumo duráveis 23,8% e bens de consumo não duráveis 11,8%. Fica evidente a perda de dinamismo do setor industrial, nessa comparação das taxas médias de crescimento entre os ramos.

A análise do balanço de pagamentos para o período, parece indicar, inicialmente, que o II PND logrou êxito no processo de substituição de importações e na política de estímulo às exportações, pois, como aponta a tabela 3.a, as exportações passam a crescer a partir de 1974 de forma contínua, com as importações reduzindo-se no ano de 1975 e 1977. Este comportamento das exportações e importações proporcionou uma redução do déficit da balança comercial entre 1974-1976, com o ano de 1977 apresentando um pequeno superávit na balança comercial e os anos de 1978 e 1979 voltando a apresentar novamente déficits.

**Tabela 3.a - Balanço de Pagamentos Brasileiro (1974/1979) - US\$ milhões**

<b>Discriminação</b>	<b>1974</b>	<b>1975</b>	<b>1976</b>	<b>1977</b>	<b>1978</b>	<b>1979</b>
<b>A - Balança comercial (fob)</b>	<b>-4690</b>	<b>-3540</b>	<b>-2255</b>	<b>97</b>	<b>-1024</b>	<b>-2839</b>
Exportação de bens	7951	8670	10128	12120	12659	15244
Importação de bens	-12641	-12210	-12383	-12023	-13683	-18084
<b>B - Serviços e rendas (líquido)</b>	<b>-2814</b>	<b>-3461</b>	<b>-4172</b>	<b>-4923</b>	<b>-6030</b>	<b>-7880</b>
B. 1 - Serviços	-1541	-1451	-1589	-1500	-1770	-2320
Transporte	-1066	-948	-969	-972	-1100	-1418
B. 2 - Rendas	-1274	-2010	-2583	-3423	-4261	-5560
Renda de Investimento (líquido)	-1282	-2031	-2600	-3436	-4232	-5542
Lucros e Dividendos	-248	-235	-380	-455	-561	-546
Juros Pagos	-1370	-1863	-2091	-2462	-3344	-5348
<b>C - Transferências unilaterais correntes</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>71</b>	<b>11</b>
<b>D - TRANSAÇÕES CORRENTES</b>	<b>-7504</b>	<b>-6999</b>	<b>-6426</b>	<b>-4826</b>	<b>-6983</b>	<b>-10708</b>
<b>E - CONTA CAPITAL E FINANCEIRA</b>	<b>6531</b>	<b>6374</b>	<b>8499</b>	<b>6151</b>	<b>11884</b>	<b>7624</b>
E. 1 Conta Financeira						
Investimento Direto Líquido	1154	1095	1219	1685	2056	2210
Investimento em Carteira Líquido	140	96	419	720	929	640
Empréstimo e Financiamento LP e CP	5432	5381	5817	4011	8827	6107
Capitais de Curto Prazo	464	1551	1109	303	1578	763
Amortizações	-1928	-2185	-3009	-4135	-5440	-6522
<b>F - ERROS E OMISSOES</b>	<b>-68</b>	<b>-439</b>	<b>615</b>	<b>-611</b>	<b>-639</b>	<b>-130</b>
<b>RESULTADO DO BALANÇO</b>	<b>-1041</b>	<b>-1064</b>	<b>2688</b>	<b>714</b>	<b>4262</b>	<b>-3215</b>
<b>DÍVIDA EXTERNA BRUTA</b>	<b>20032</b>	<b>25116</b>	<b>32145</b>	<b>37951</b>	<b>52186</b>	<b>55803</b>
<b>RESERVAS INTERNACIONAIS</b>	<b>5269</b>	<b>4040</b>	<b>6544</b>	<b>7256</b>	<b>11895</b>	<b>9689</b>

Fonte: Banco Central

Estatísticas Históricas do Brasil – Séries Econômicas, Demográficas e Sociais 1550 a 1988 – IBGE

Para Castro e Souza (1985), o comportamento da balança comercial já é um indicio da mudança estrutural que o II PND proporcionou ao país, com a política de incentivo às exportações e o estímulo a substituição de importações que provocaram uma transformação no aparelho produtivo do país, reduzindo o coeficiente de importações sem prejuízo ao crescimento econômico, ou seja, a melhora do saldo comercial foi obtida sem a recessão interna na economia. Esta importante transformação, segundo os autores, ficará mais em evidência para o país nos anos 1980.

Para Carneiro (2002), embora tenha havido modificações significativas na pauta das exportações, principalmente em relação aos bens intermediários e manufaturados, os setores significativamente superavitários são aqueles produtores de *commodities* agrominerais e de bens de consumo tradicional. O ajuste estrutural provocado pelo II PND não foi capaz de constituir um novo padrão de crescimento para a economia brasileira, pois o ajuste insuficiente do comércio exterior, por meio de elevados subsídios às exportações, pela crescente dependência da energia

importada, e das importações de bens de capital, caracterizou a permanência da vulnerabilidade externa, a qual pode ser notada pela deterioração do resultado do balanço de pagamentos.

Com os resultados do balanço de pagamentos positivos nos anos de 1976, 1977 e 1978 essa deterioração do balanço de pagamentos não é muito nítida no período. Esses resultados positivos aparentes têm origem no superávit da conta capital e financeira, principalmente da rubrica empréstimos e financiamento, superávit este suficiente para cobrir os déficits nas transações correntes. Para muitos analistas, estes resultados eram um sinal da vitória do país com a implementação e ousadia do II PND. Entretanto, mesmo com estes resultados positivos, é importante notar o resultado em 1979, tanto na balança comercial, como também na conta de serviços e na conta capital e financeira. Pode-se observar que ambos os resultados são negativos, como sinal do segundo choque do petróleo, da crise de financiamento no mercado internacional e com a elevação das taxas de juros. O item juros pagos e os empréstimos passam a ter uma forte elevação a partir de 1979.

A expansão da dívida externa, que em 1974 estava em US\$ 20.032 bilhões e em 1979 alcançou um patamar de US\$ 55.803 bilhões (crescimento de 178,6%), foi resultado da excessiva utilização de financiamentos externos para a implementação dos projetos contidos no II PND. Ao mesmo tempo em que a dívida externa tem um crescimento contínuo, as reservas internacionais também apresentam um crescimento durante o período, que para Carneiro (2002), é um sinal de um poder de compra não utilizado durante os anos 1970. A queda das reservas em 1979, já um é um sinal claro da crise externa e do esgotamento do modelo de desenvolvimento baseado no financiamento externo. Uma das explicações para o aumento da demanda por recursos externos é a ampliação da liquidez no mercado internacional proporcionada pelo euromercado e, também, a atrofia do sistema financeiro local que foi incapaz de gerar uma oferta de crédito suficiente para atender a demanda crescente.

Um fato que se tornaria mais agravante nos anos 1980, mas já vai ficando em evidência nos finais dos anos 1970 com a ruptura do padrão de financiamento externo, é a estatização da dívida. A parcela estatal da dívida externa cresceu ao longo do crescimento da dívida externa nos anos 1970 em decorrência do papel ocupado pelo investimento público na economia brasileira. Além desse fato, quando a economia brasileira começou a enfrentar fortes restrições nos fluxos do balanço de pagamentos, as empresas estatais foram obrigadas a captar recursos no exterior mediante a compressão de seus preços e tarifas e de seu acesso ao crédito interno. Na verdade, as

isenções e incentivos fiscais, subsídios e absorção de dívidas e compromissos financeiros pelo governo, implicaram em um custo elevado à conta do setor público, causando um desequilíbrio patrimonial do Estado, além de comprometer o autofinanciamento e a capacidade de sustentação dos níveis de investimento das estatais.

Os resultados do balanço de pagamentos, com a elevação da dívida externa, aumento das despesas com os serviços da dívida e, a partir de 1979, redução das reservas internacionais, aumento das importações e arrefecimento do crescimento econômico, tem impacto nos índices de vulnerabilidade externa da economia brasileira, como mostra a tabela 4.a.

**Tabela 4.a - Indicadores de Vulnerabilidade Externa Brasileiro(1973/1979)**

Período	Serviço da Dívida/ exportações (%)	Dívida total/ PIB (%)	Dívida total liq/ PIB (%)	Reservas(liquidez) dívida total (%)	Dívida total/ exportações - razão	Dívida total liq/ exportações - razão
1973	40,6	17,7	9	43,2	2,4	1,2
1974	41,5	18,1	12,3	26,3	2,5	1,7
1975	46,7	19,3	15,5	16,1	2,9	2,3
1976	50,4	20,9	15,9	20,4	3,2	2,4
1977	54,4	21,4	16,6	19,1	3,1	2,4
1978	69,4	25,9	19	22,8	4,1	3
1979	78	25	19,8	17,4	3,7	2,9

Fonte: Banco Central

Os indicadores de vulnerabilidade externa apresentam deterioração ao longo do período. O índice que mais se deteriora é a relação serviço da dívida/exportações, fato este ocasionado pela superexpansão da dívida externa. Em 1973 essa relação era de 40,6%, já em 1979 chega a um patamar de 78%. Como já afirmado, esse aumento da relação é resultado da expansão da dívida externa, que pode ser observado na ampliação da participação da dívida no PIB brasileiro. No ano de 1973, a relação dívida total como proporção do PIB era de 17,7%, já em 1978 fica em um nível de 25,9%, fato este ocasionado pela expansão da dívida e, simultaneamente, aumento do PIB menor do que o período do milagre econômico. A relação reservas/dívida total também deixa em evidência uma situação crítica da economia brasileira, pois com a dívida total se elevando no período de forma constante e as reservas caindo continuamente, essa relação que era de 43,2% em 1973, fica em 17,4% em 1979. É notória a deterioração de todos os resultados dos indicadores de vulnerabilidade externa - com exceção da razão dívida total/exportações (período em que as exportações passam a ter forte expansão com a política de minidesvalorização cambial) -, o que gera na economia uma instabilidade e maior vulnerabilidade em relação ao cenário na economia internacional, o que ficará em evidência em 1979 quando a economia mundial sofre o impacto da

elevação das taxas de juros e, concomitantemente, a crise do segundo choque do petróleo, fatores estes que terão impactos bruscos no Brasil.

Mesmo com a elevação contínua da inflação no período, chegando a um patamar entre 40 a 45% ao ano até 1978, um conjunto de fatores parecia indicar que a economia tinha ultrapassado o momento de crise, pelo menos era o que pensava alguns analistas do período. Essa crença tinha como base alguns indicadores como a taxa média de crescimento do PIB em torno de 7% ao ano, próxima do período anterior (1968/1973), as reservas internacionais mantendo-se num nível razoável até 1978, saindo de US\$ 5.269 bilhões em 1974, para US\$ 11.895 em 1978, tendo uma redução apenas em 1975; os ingressos na conta de capital entre 1976 e 1978 foi o suficiente para cobrir o déficit crônico em transações correntes – o déficit em transações correntes saiu de US\$ 7.504 bilhões em 1974 para US\$ 4.826 em 1977 -, com as exportações apresentando uma taxa de crescimento superior a taxa de crescimento das importações entre 1974-1978, corroborando assim para reduzir esse déficit e legitimar a idéia de que o país passava por um importante processo de substituição de importações, provocando uma mudança estrutural no parque industrial brasileiro. Além desses indicadores, o preço do petróleo permaneceu relativamente estável em termos nominais e declinantes em termos reais entre 1974 e 1977, selando assim o otimismo de alguns analistas em relação a economia brasileira.

Assim, se por um lado havia esses indicadores, os quais pareciam oferecer um relativo otimismo a alguns analistas, por outro lado, existiam também indicadores que apontavam para um ponto de inflexão da economia quando comparado com o período anterior (1968/1973).

A situação se agravou a partir de 1979 com dois choques externos os quais afetaram a economia brasileira nesse ano, provando a afirmação de que havia uma inflexão na condução da política econômica e nos resultados das variáveis macroeconômicas. O primeiro choque foi a elevação do preço do barril do petróleo, que levou os preços do barril de US\$ 12 para US\$ 30 em fins de 1978 e início de 1980. O segundo choque foi a elevação da taxa de juros internacionais, como consequência das mudanças da política econômica nos Estados Unidos. O resultado desses acontecimentos foi uma resposta restritiva dos países industrializados, cujo objetivo era obter superávits comerciais para financiar os déficits na conta de capital e a realização de políticas monetárias e fiscais restritivas para reduzir a demanda doméstica. Como consequência, houve uma redução do crescimento econômico desses países com impactos relevantes sobre os países

em desenvolvimento, tanto em relação ao comércio exterior como também em se tratando dos fluxos de capitais, como é o caso do Brasil.

Com o cenário externo conturbado, o Brasil passava agora por uma fase de transição de governo, saindo Geisel e assumindo a Presidência da República o general João Figueiredo. Essa troca de governo é marcada pelo discurso de implementar uma política econômica cujo objetivo era conter os impactos dos choques externos sobre o país, controlando as contas públicas e o processo inflacionário. Nesse sentido, inicialmente foi nomeado como Ministro do Planejamento Mário Henrique Simonsen com a missão de comandar o núcleo central da política econômica. Entretanto, com a adoção de um conjunto de medidas restritivas visando reforçar o controle sobre os meios de pagamentos e crédito bancário, contendo também os investimentos das estatais e as despesas com subsídios, houve um movimento de críticas e reações do setor privado nacional, exigindo e pressionando o governo por mudanças, ocasionando assim a renúncia de Simonsen, com Delfim Netto assumindo a pasta do Ministério até o final do governo Figueiredo.

Delfim assume o posto afirmando que a recessão era um acontecimento inaceitável para o país, mesmo reconhecendo o problema da inflação, mas declarando que iria reverter a escalada da inflação. Entretanto, com poucos meses no Ministério, Delfim muda seu entusiasmo e otimismo, com o anúncio de que o país precisava restabelecer o equilíbrio externo, alterar a sua matriz energética, reduzir o papel e o tamanho do setor público na economia e reorientar o sistema produtivo nacional na direção do restabelecimento do equilíbrio externo. Esses desafios seriam alcançados lançando mão de uma política econômica que corrigisse a taxa de câmbio com uma maxidesvalorização cambial para promover o redirecionamento da demanda em favor dos bens de produção doméstica e estimular as exportações; adotar medidas de controle monetário gerando taxas negativas de crescimento de M1 e do crédito, corrigir as tarifas públicas e controlar os gastos públicos, principalmente através da redução dos subsídios e um processo de desestatização com o intuito de conter o déficit público e, assim, controlar o processo inflacionário que era alimentado pela ampla expansão dos gastos públicos, nas palavras do Ministro Delfim Netto (1984).

As medidas adotadas durante esse período parecem ter evitado a recessão profunda, pelo menos no curto prazo, pois o PIB apresentou um crescimento no ano de 1979 de 6,8% (crescimento maior do que o ano de 1978 que foi de 5%) e com a indústria de transformação apresentando uma leve recuperação com todos os setores tendo pequenos crescimentos quando

comparado com o ano de 1978 (ver a tabela 2.a). É importante notar que esses resultados estão associados à elevação da participação do governo tanto na FBCF, como nos subsídios, com o governo ainda mantendo seus gastos, sem redução (ver a tabela 1.a). No que tange ao balanço de pagamentos, o desequilíbrio externo não foi amenizado, pois a maxidesvalorização cambial de 1979 não se materializou em desvalorização real do câmbio, por conta da expansão da elevação dos preços internos; mesmo com o aumento das exportações, o déficit comercial aumentou puxado principalmente pela elevação do preço do barril do petróleo; as despesas com rendas aumentaram, sob o efeito da elevação das taxas de juros internacionais; os superávits na conta de capital reduziram de forma substancial, saindo de US\$ 11.884 em 1978 para US\$ 7.624 bilhões em 1979, não sendo, portanto, suficiente para cobrir o déficit em conta corrente que saltou de US\$ 6.983 bilhões em 1978, para US\$ 10.708 bilhões em 1979. Por fim, o Brasil passava por constantes perdas de reservas internacionais, com exceção de 1978, e elevação da dívida externa, fatos estes que deterioraram mais ainda as contas externas nacionais.

Para Peñalver (1983), as políticas industriais e comerciais no início de 1979 incluíam uma tentativa de liberalizar a economia através de reduções simultâneas na supervalorização do cruzeiro, no nível de proteção às importações e nos subsídios à exportação. Entretanto, esta política declarada a longo termo logo foi invertida diante de problemas a curto prazo, tendo como principal resultado o predomínio de uma dinâmica *stop and go* na economia brasileira imposta pela política econômica, a qual, até o princípio de 1981, não tinha alcançado as principais metas estabelecidas no começo de 1979.

O principal ímpeto do programa adotado em janeiro de 1979 consistia numa desvalorização compensada gradual, segundo a qual uma desvalorização deslizante acelerada da taxa cambial devia alcançar uma desvalorização real acumulada do cruzeiro de 25% ao longo de quatro anos. Ao mesmo tempo, seriam reduzidas as barreiras tarifárias e não-tarifárias às importações e os subsídios às exportações seriam eliminados por etapas ao longo de um período de quatro anos. Portanto, o programa representava uma ruptura com as políticas seguidas durante o período 1973-1979 e uma volta parcial às políticas liberalizantes do fim dos anos 1960. Todavia, sem incluir um programa completo de estabilização. Foram consideradas ainda algumas reduções nas despesas fiscais, embora o programa (ambicioso demais) de investimento público, projetado no começo dos anos 1970, já tivesse sido reduzido desde 1977.

Acrescenta ainda Peñalver que, o programa gradualista de 1979 não sobreviveu ao impacto das novas majorações no preço do petróleo durante o ano e à inflação inesperadamente alta. Um ponto relevante a ser considerado, segundo o autor, é que a estrutura institucional – inclusive a autoridade monetária dividida e a multiplicidade de instituições no setor público – não permitiu uma administração eficiente da política monetária e fiscal, fato este observável no comportamento da inflação em 1979 que aumentou para quase 54% e a taxa de câmbio real permanecia praticamente inalterada depois de uma desvalorização real em janeiro e até a maxidesvalorização de dezembro. Concomitantemente, o déficit comercial quase triplicou para US\$ 2,8 bilhões. Assim, em dezembro do mesmo ano adotou-se uma nova política com uma desvalorização do cruzeiro em 30%, a eliminação sumária do subsídio fiscal às exportações que tinha sido programado para redução gradual e a criação de impostos sobre exportação de importantes produtos.

Várias discussões são levantadas sobre os impactos do II PND na economia brasileira. Alguns autores apontam o II PND como um dos principais responsáveis pela situação do país nos anos 1980, enquanto outros vêem no II PND um dos protagonistas do relativo avanço do parque industrial brasileiro que ficou nítido no avanço das exportações dos manufaturados e a geração de superávits comerciais na década de 1980. Independentemente das versões pró e contras ao II PND, e até mesmo se foi a atitude mais correta do governo no período, é relevante levantar algumas questões apontadas por alguns autores que oferecem um diagnóstico preciso em relação ao II PND.

Para Lessa (1998), quatro pontos são fundamentais para entender o fracasso do II PND, quais sejam: a) a desaceleração da economia internacional e a transformação do mercado financeiro que reduziram o fluxo de capital para os países em desenvolvimento; b) a mudança de padrão de industrialização, deixando os setores que até então era líderes na expansão da indústria nacional para dar maior atenção aos setores de insumos básicos e a indústria de bens de capital, sem uma reordenação de um pacto político que evitasse os conflitos entre os diversos setores industriais e da sociedade; c) a tentativa do II PND de provocar uma descentralização do processo de industrialização gerou conflitos de natureza política; e c) a incompatibilidade entre tentar mudar o padrão de desenvolvimento industrial e, simultaneamente, manter taxas de crescimento em níveis elevados em um momento em que a economia brasileira estava com taxas de inflação em patamares explosivos e os desequilíbrios externos se acentuando continuamente.

Para Mello e Belluzzo (1998), o motivo predominante que ocasionou o fracasso do II PND foi a incapacidade de ajustar os interesses da grande empresa estatal, grande empresa nacional privada e corporação multinacional. Este problema está relacionado a diversidade de interesses de cada segmento, mas interesses estes incapazes de se impor no sentido de viabilizar um projeto que tenha como objetivo atender ao projeto definido pelo Estado. Sendo assim, o Estado se deparou com uma situação em que houve uma onda de solicitações contraditórias por parte de vários segmentos da sociedade, que foi incapaz de conciliar e atender, de modo que, como afirmam os autores, “nem a definição dos projetos foi feita tomando em conta os interesses concretos, nem os interesses concretos podem se impor sem a mediação do Estado” (MELLO & BELLUZZO, p. 181, 1998). Para Coutinho e Belluzzo (1998), a política econômica entre 1974 e 1978 tentou conjugar objetivos irreconciliáveis, de modo que esse acontecimento ficava em evidência na condução do II PND e nos seus resultados. Para os autores, entre 1974 e 1976, tentou-se, através do II PND, implementar no país uma política de expansão da economia e, ao mesmo tempo, reverter o quadro de aceleração da inflação e controlar o déficit do balanço de pagamentos, o que colocou em evidência a contradição entre a política de gasto e investimento público, a qual era ambiciosa e expansionista, e a política de crédito e financiamento, que segundo os formuladores da política econômica do período, deveria perseguir objetivos contencionistas.

Indubitavelmente que o II PND foi um projeto ousado que identificou a necessidade de completar a matriz industrial nacional com o avanço nos setores básicos na indústria de bens de capital. Muitas das discussões que se fizeram sobre esse período, tentaram apontar para os reais motivos para o fracasso desse projeto, assim como outros autores tentaram defender a idéia de que o II PND foi um projeto vitorioso e que logrou seu êxito. Em relação aos objetivos do II PND acerca do avanço do parque industrial e, particularmente, no tocante a indústria de bens de capital e ao seu comércio exterior, essa discussão será aprofundada nos capítulos 3 e 4 dessa dissertação. Entretanto, vale salientar a contraposição entre os ortodoxos e heterodoxos, ou seja, a idéia de que o Estado deve ou não intervir na economia. Para os ortodoxos, quando analisam o período 1974-1978, a idéia predominante é a de que os anos 1980 é resultado da elevada intervenção do Estado na economia através da política de subsídios e proteção com o intuito de promover o processo de industrialização.

A corrente ortodoxa peca em deixar num plano secundário a discussão sobre II PND como um projeto ambicioso e necessário no sentido de superar as debilidades do parque industrial da economia brasileira, focando sua análise apenas nos “desequilíbrios na economia” ocasionado pela “excessiva” intervenção do Estado. Na verdade, a discussão sobre o II PND reside, como demonstraram muitos autores, em buscar os motivos do fracasso do plano, suas falhas na condução da política econômica que ocasionaram o fracasso do sonho projetado, como a política de subsídios e proteção sem critério rigoroso de seleção – uma política de caráter frívolo, como bem caracteriza Fajnzylber (1983), - a condução da política de crédito e financiamento, um projeto sem o apoio popular e o acordo entre as classes empresariais.

## 2.2 - SEGUNDO SUB-PERÍODO: 1980-1985: CRISE DA DÍVIDA E AJUSTE EXPORTADOR

A década de 1980 representa um momento de ruptura para a economia brasileira quando se analisa a condução da política econômica implementada durante esse período e a compara com os períodos que o antecedem, particularmente entre os anos 1950 e 1970. Os anos 1980 são marcados por uma mudança profunda, na medida em que a absorção de recursos reais e financeiros que predominaram no Brasil durante o período do pós-guerra sofre uma reversão, com o país passando agora a transferir recursos reais para o exterior, através do pagamento dos serviços da dívida e amortização parcial da dívida externa. A ruptura do financiamento externo e a transferência de recursos reais para o exterior, associadas ao desequilíbrio externo brasileiro e ao recrudescimento do processo inflacionário fizeram com que a política econômica fosse conduzida em duas direções: controlar a inflação e proporcionar o ajuste externo. O impacto da política econômica de caráter restritivo tem como consequência lógica a predominância de ciclos breves de recessão e pequenos crescimentos do PIB, prevalecendo a dinâmica do *stop and go*<sup>9</sup>.

Para Baer (1983), a década de 1980 é toda gestada pela dinâmica financeira que está intimamente relacionada à política macroeconômica implementada pelos Estados Unidos, tanto na fase recessiva, que provocou a crise geral de endividamento e teve drásticas consequências

---

<sup>9</sup> Aqui é importante salientar que esse período é marcado também por importantes transformações políticas no Brasil. O país vivia um momento peculiar em sua história, pois o Regime Militar já completava 20 anos no poder em 1984. Aos poucos ganhava força o movimento por eleições, como o movimento das Diretas Já, com milhões de brasileiros lutando pelo direito de eleger o presidente da República. Essa luta pela democracia trazia a idéia não apenas de liberdade política, mas também a volta do crescimento econômico, fim da inflação e a redistribuição de renda, ou seja, havia um ambiente de almejo por mudanças no país.

para os mercados financeiros, como também na fase subsequente do ciclo expansivo, que também foi liderado pelos Estados Unidos, mas financiado em grande parte por capital externo, tornando, portanto, a economia norte-americana o principal pólo absorvedor de capitais. A contra-face da política norte-americana gerou uma situação absolutamente paradoxal para os países da América Latina, os quais até então tinham adotado uma estratégia de captação de recursos externos nos mercados privados internacionais. Com a nova orientação da política econômica dos Estados Unidos, haverá elevação da taxa de juros e deterioração nos termos de troca dos países da América Latina – principalmente o Brasil –, com um crescimento da dívida externa por razões demasiadamente financeiras e condições deterioradas de geração de divisas necessárias para o cumprimento do serviço desta mesma dívida, a qual acarretará implicações relevantes no setor produtivo dos países.

A constatação de Suzigan (1988) sobre a economia brasileira nos anos 1980 é precisa ao afirmar que a partir dos anos oitenta, o papel do Estado em relação à indústria passou a ser excessivamente passivo. Segundo o autor, após o segundo choque do petróleo e a elevação das taxas de juros no mercado internacional, a situação do balanço de pagamentos deteriorou-se significativamente, e o estrangulamento externo impôs-se como a principal restrição macroeconômica ao crescimento. A partir de então, passou a predominar uma absoluta preocupação de curto prazo em relação à política macroeconômica e, o mais lamentável, uma ausência quase que completa de qualquer estratégia de longo prazo para o setor industrial. Além do mais, a política econômica promoveu uma profunda recessão industrial em 1981-1983 como elemento central da estratégia de superação da crise no setor externo da economia.

Suzigan (1988) ainda afirma que a realização de saldos comerciais para o serviço da dívida externa passou a ser o principal objetivo da política econômica. Tendo em vista esse objetivo, a economia foi ajustada através de medidas de política macroeconômica que reduziram o nível de demanda no mercado interno com o fim de gerar excedentes exportáveis. As principais medidas foram: a) corte nos investimentos públicos; b) desestímulo ao investimento privado através de política monetária apertada, restrições ao crédito e elevação da taxa de juros, e c) uma política salarial que implicava em consistente perda de salário real. Além disso, praticou uma política cambial agressiva de modo a aumentar a rentabilidade das atividades voltadas para exportação, relativamente àquelas orientadas para o mercado interno que, ademais, tiveram sua rentabilidade prejudicada pela defasagem de preços imposta pelo rígido controle do Conselho

Interministerial de Preços (CIP); manteve o sistema de incentivos e subsídios à exportação de manufaturados, e tornou muito mais severo o controle de importações, principalmente através de barreiras não-tarifárias. O resultado, segundo Suzigan, foi um retrocesso da economia brasileira nos anos 1980, tanto em relação ao crescimento econômico como também quanto ao avanço do parque industrial nacional.

O fato é que após a política econômica frustrada do Ministro Delfim Neto em 1979, já no final deste ano, com a crise externa e a escalada da inflação, o Ministro viu como extremamente necessário adotar um conjunto de medidas para restabelecer o equilíbrio externo: alterar a matriz energética, reduzir o papel e o tamanho do setor público na economia e reorientar o sistema produtivo nacional na direção do restabelecimento do equilíbrio externo. Foi implementada um conjunto de medidas visando corrigir a taxa de câmbio com uma maxidesvalorização cambial no sentido de promover o redirecionamento da demanda em favor dos bens de produção doméstica e estimular as exportações; adotaram-se medidas de controle monetário gerando taxas negativas de crescimento de M1 e do crédito. Nos seus discursos, Delfim (1984) afirmava que era necessário corrigir as tarifas públicas e controlar os gastos públicos, principalmente através da redução dos subsídios e um processo de desestatização com o intuito de conter o déficit público e, assim, controlar o processo inflacionário que era alimentado pela ampla expansão dos gastos públicos.

A crise que fica mais em evidência em 1980 não era recente e nem novidade, pois a partir do primeiro choque externo em 1973 já havia sinais que prenunciavam o fato de que a economia brasileira estava atravessando um momento de reversão do ciclo de crescimento. Para Serra (1998), alguns indicadores macroeconômicos de 1978 já apontavam para a profundidade da crise, que viria a se agravar a partir de 1979/1980:

- i) a taxa de inflação era o dobro da taxa de 1973, não obstante a compressão dos preços das empresas públicas e relativa supervalorização do cruzeiro;
- ii) o nível de reservas de divisas era elevado, mas a dívida líquida era equivalente a 2,5 vezes as exportações daquele ano (em comparação a 1,6 em 1971/1972) e seu serviço aproximava-se de dois terços do valor das exportações. Mas ainda, a dinâmica do crescimento da dívida já era de natureza predominantemente financeira;
- iii) o consumo de petróleo continuava apresentando uma elasticidade com relação ao PIB superior a 1 e as importações desse produto seguiam crescendo ainda mais rapidamente. Tampouco estava em marcha qualquer programa significativo de substituição de petróleo por fontes alternativas de energia;
- iv) persistia o atraso dos cultivos agrícolas para o mercado interno;
- v) a economia havia ampliado consideravelmente sua capacidade produtiva, mas parte substancial dos grandes investimentos ainda não estava concluída e demandava apreciáveis fluxos de recursos. Ademais, a mobilização de tal capacidade demandava, direta ou indiretamente, bens importados e produtos agrícolas, cuja oferta não poderia ser considerada suficientemente elástica (SERRA, p. 130, 1998).

Fatores internos e externos ocorridos em 1979 e 1980 proporcionaram o agravamento dessa crise. Pelo lado externo, a crise do preço do petróleo com forte elevação do preço do barril e, ao mesmo tempo, a elevação da taxa de juros internacionais, o recrudescimento do processo inflacionário mundial e a deterioração dos termos de troca do Brasil, agravaram a crise na economia brasileira com a restrição externa se tornando um problema de ordem demasiadamente aguda. Já pelo lado interno, a inconsistência e incoerência da política econômica adotada exerceram papel negativo relevante no agravamento da crise. Segundo Serra (1998), Coutinho e Belluzzo (1998) a tentativa de conciliar medidas de política econômica ortodoxa (inflação corretiva e a minidesvalorização do cruzeiro) com heterodoxa (reforço do controle de preços, tabelamento da taxa de juros, política monetária passiva, prefixação da correção monetária e cambial muito abaixo da inflação esperada e reajustes semestrais de salários), gerou um efeito desastroso para a economia, na medida em que aumentou as incertezas em relação ao governo brasileiro no mercado internacional, agravando mais ainda a crise de crédito destinado ao país. Com isso, a economia brasileira entra numa fase de semi-estagnação – alguns anos apresentando crescimento e depois quedas substanciais, com uma média de crescimento para o período bem abaixo das fases anteriores, acontecimento este que caracteriza a dinâmica *stop and go* -, com a dinâmica do déficit no balanço de pagamento sendo predominantemente financeiro, o que já deixa em evidência que a restrição externa não seria superada apenas com superávits na balança comercial.

A tabela 1.b deixa nítido o comportamento predominante da economia brasileira entre 1980 e 1985, com o PIB apresentando crescimento em alguns períodos e queda em outros, caracterizando assim a dinâmica *stop and go*, ou “o vôo da galinha”, como alguns economistas caracterizam esse comportamento da economia. Em 1980 o PIB ainda apresenta uma taxa de crescimento relevante de 9,2%, resultado este, em parte, da política econômica adotada por Delfim Neto no início da sua gestão no Ministério do Planejamento. A forte queda do PIB em 1981 (-4,35%), já é o reflexo da reorientação da política econômica realizada pelo Ministro em 1980, que conduz o país a um estado de semi-estagnação, tendo conseqüências desastrosas para o país, principalmente em relação ao parque industrial nacional e na inserção externa.

**Tabela 1.b - Contas Nacionais Consolidadas - Indicadores Selecionados - NCz\$ 1000 - 1980/1985**

Período	PIB US\$ bi	Taxa Real de		FBCF	FBCF/PIB*	FBCF		FBCF	
		Variação				Construção		Máquinas e Equipamentos	
		Do PIB (%)	Subsídios			Adm. Pública	Empresas e Famílias	Adm. Pública	Empresas e Famílias
1980	237,8	9,2	460	2 835	22,9	256	1 459	37	974
1981	258,6	-4,3	658	5 630	21,0	544	3 013	93	1 791
1982	271,3	0,8	1 254	10 895	19,5	983	6 223	205	3 204
1983	189,5	-2,9	3 106	21 333	16,9	1 789	12 437	354	6 087
1984	189,7	5,4	6 147	64 764	16,1	5 927	37 692	1 404	18 802
1985	211,1	7,9	21 780	240 031	16,7	26 066	139 031	6 015	63 659

Fonte: Estatísticas Históricas do Brasil – Séries Econômicas, Demográficas e Sociais 1550 a 1988 – IBGE  
Ministério do Desenvolvimento da Indústria e do Comércio (MDIC) – Estatísticas do Comércio Exterior

O período 1981/1983 pode ser considerado como o triênio da recessão, com o PIB apresentando taxas negativas em 1981 (-4,3%) e em 1983 (-2,9%), sendo que em 1982 houve um crescimento irrelevante de 0,8%. O mais agravante nessa fase da crise é que o crescimento da FBCF torna-se irrisório, principalmente quando se observa que a FBCF como proporção do PIB é decrescente ao longo desse período, começando a cair em 1981 e declinando até 1985. Em 1980 a relação FBCF/PIB era de 22,9%, cai em 1981 para 21,0% e em 1984 fica em 16,1%, nível demasiadamente inconsistente para qualquer tentativa de recuperação da economia. Essa queda na FBCF deriva tanto pelo lado das empresas, como também do governo, no setor da construção e de máquinas e equipamentos, uma redução considerável quando se compara com o período anterior (1968/1973) e (1974/1979). Em momento algum essa recessão pode ser caracterizada como conjuntural, pois quando se observa a taxa média de crescimento durante esse período que foi de 2,7%, fica nítido que está bem abaixo do que o país tinha crescido nos últimos tempos. O que torna mais delicado a redução da FBCF como proporção do PIB, é a incompatibilidade entre a redução dos investimentos com a estratégia do país de elevar o superávit da balança comercial através da expansão das exportações para superar a restrição no balanço de pagamento.

A forte contração econômica é resultado da política restritiva imposta pela crise externa e interna. Segundo Malan e Bonelli (1983), com a crise na economia internacional e a expansão da taxa de juros, ficavam patente que a limitação ao crescimento econômico no Brasil estava relacionada ao balanço de pagamento e não ao processo inflacionário, mesmo reconhecendo que a inflação já alcançava patamares elevados. A partir dessa constatação, implementou-se uma política econômica cujo objetivo era reduzir a atividade interna como forma de conter as importações e estimular as exportações, gerando assim excedentes exportáveis que propiciassem saldos suficientes para superar a restrição externa. Um dos principais mecanismos utilizados pela

equipe econômica foi a contração da liquidez através de um excessivo aperto monetário, reduzindo o estoque de moeda na economia (papel-moeda em poder do público e depósitos à vista nos bancos comerciais). Para os autores, essa medida pouco pôde fazer para conter o nível da inflação - já que a inflação no Brasil era altamente indexada -, mas surtiu efeito no aparelho produtivo do país, pois dificultou o acesso ao crédito e reduziu o nível de investimentos, fazendo com que o nível de atividade da indústria sofresse uma forte contração.

Segundo Coutinho e Belluzzo (1998), a política recessiva era formada basicamente por uma forte contenção creditícia, com a elevação da taxa de juros interna e, concomitantemente, cortes substanciais no gasto e no investimento público. Os efeitos dessa política contracionista foram imediatos e intensos, na medida em que passou a predominar no país um cenário econômico de aguda queda das taxas de crescimento industrial e rápida formação de um enorme contingente de desempregados. Se o objetivo da política recessiva era contrair a demanda interna e estimular as exportações com o objetivo de equilibrar o balanço de pagamentos, Coutinho e Belluzzo afirmam que os resultados dessa política foram medíocres, pois o equilíbrio na balança comercial não foi suficiente para pagar os *spreads* mais elevados do mundo aos banqueiros.

As conseqüências da política econômica sobre a produção industrial são apresentadas na tabela 2.b através dos índices de produção industrial da indústria de transformação, por categoria de uso. O impacto da política contracionista recai sobre todos os setores industriais, principalmente a partir de 1981 com todas as categorias de uso apresentando redução no seu crescimento.

**Tabela 2.b - Índices da Produção Industrial - Categoria de Uso - 1980/1985 (base: 1981=100)**

Período	Bens		Bens de	
	de	Bens	Consumo	Bens de
	Capital	Intermediários	Durável	Não Durável
1980	124,12	112,52	133,23	98,87
1981	100,00	100,00	100,00	100,00
1982	85,20	102,85	107,99	102,10
1983	68,81	100,40	107,03	97,05
1984	78,98	110,71	99,04	99,07
1985	88,76	118,76	114,51	106,74

Fonte: Anuário Estatístico do Brasil – IBGE

Estatísticas Históricas do Brasil – Sérias Econômicas, Demográficas e Sociais 1550 a 1988 – IIBGE

Dentre as categorias de uso, é muito nítido que foi o setor de bens de capital que mais sofreu com a política recessiva, com quedas nas taxas de crescimentos substanciais. O setor de bens de capital sofreu uma redução em 1982 de 14,8%, e em 1983 de 19,2%. Mesmo havendo uma pequena recuperação em 1984 e 1985, o ritmo de produção não alcançara mais os níveis dos

períodos anteriores, denotando assim a fragilidade do setor de bens de capital nacional – debilidade esta que teve a tentativa de ser superada através do II PND. Um dos principais motivos para a forte retração da indústria de bens de capital foi a redução dos investimentos do Estado, pois até então o Estado era o principal ator que propulsionava a expansão da demanda por bens de capital, através das Estatais com o objetivo de fortalecer a indústria nacional. Contudo, com a crise desse período e a política de ajuste recessivo, a demanda se contraiu de forma drástica, impactando substancialmente na indústria de bens de capital. O outro setor que apresentou redução no seu nível de atividade relevante foi a indústria de bens de consumo duráveis, tendo uma taxa negativa em 1983 de -0,9%, e em 1984 uma queda de 7,5%. Já o setor de bens intermediários e bens de consumo não duráveis, apresentam queda apenas no ano de 1983, mas com taxas de crescimento pequenas para o restante do período.

Suzigan (1988) afirma que o resultado da política econômica adotada pelo governo brasileiro durante esse período foi a pior recessão da história da industrialização brasileira. Em três anos (1981-1983), a produção industrial caiu em torno de 17%, os níveis de investimento foram reduzidos à metade, o nível de emprego na indústria caiu relevantemente, e a indústria passou a operar com uma capacidade ociosa de, em média, 25%. Tão grave, porém, foi a ampliação do hiato tecnológico em relação à indústria mundial, devido ao adiamento ou abandono de programas de pesquisa e desenvolvimento e atraso de investimentos em setores de tecnologia de ponta e na modernização de indústrias tradicionais.

O crescimento da produção industrial e do PIB a partir de 1984 dá a impressão de uma recuperação da economia brasileira. Entretanto, é importante notar que a recuperação da produção industrial em 1984, que se deu em quase todos os setores da indústria, foi baseada no aumento das exportações de manufaturados, e foi muito utilizada como argumento de economistas conservadores como prova da excelência do ajustamento através das políticas macroeconômicas. Para Suzigan (1988), na realidade, o aumento das exportações nesse ano deveu-se em grande parte ao excepcional dinamismo da economia norte-americana, principal mercado de destino das exportações brasileiras de manufaturados. Vale assinalar que a competitividade alcançada foi “espúria”, já que ela foi obtida através de desvalorização cambial acompanhada de restrições à demanda interna e compressão do salário real, e não através do aumento da produtividade e da incorporação de progresso técnico.

Diante da inexistência de uma estratégia de desenvolvimento científico e tecnológico articulada a uma política industrial, as políticas macroeconômicas de ajustamento são, inquestionavelmente, inadequadas para que o país crie uma capacidade estrutural de exportar e se insira de forma competitiva na economia mundial, ou seja, ignora-se a política industrial – opções estratégicas de longo prazo – e trata-se a questão da competitividade internacional da indústria através de políticas macroeconômicas de curto prazo que periodicamente colocam a sociedade diante do falso dilema mercado interno versus mercado externo.

Como já mencionado, durante essa fase o Brasil está inserido em um ambiente econômico de graves constrangimentos externos decorrentes dos desdobramentos da segunda crise do petróleo, da deterioração dos termos de troca, da retração brutal do comércio mundial (1981-1982), da exacerbação do protecionismo nos mercados dos países desenvolvidos e da grave crise financeira internacional deflagrada com a alta dos juros no início dos anos 1980. O ajuste que o Brasil foi levado a fazer, diante da crise do endividamento, condicionou o país a subordinar quase que inteiramente o setor externo à geração de elevados superávits na balança comercial – através da elevação das exportações e contração das importações -, convertendo a política comercial de promoção de exportações numa mera gestão de curto prazo da balança comercial, desprovida de um horizonte de planejamento mais amplo. Nesse sentido, dois aspectos são fundamentais a serem levados em consideração, quais sejam: a importância do comércio exterior e a situação do endividamento externo brasileiro.

Na tabela 3.b os indicadores apontam para a expansão das exportações e, concomitantemente, uma relevante retração das importações, o que propiciou superávits na balança comercial a partir de 1981 – mesmo prevalecendo no período uma forte deterioração nas relações de troca e uma alta rigidez na pauta das importações, além de predominar nesse período um crescimento mais lento do comércio mundial.

**Tabela 3.b - Balanço de Pagamentos Brasileiro (1980/1985) - US\$ milhões**

<b>Discriminação</b>	<b>1980</b>	<b>1981</b>	<b>1982</b>	<b>1983</b>	<b>1984</b>	<b>1985</b>
<b>A - Balança comercial (fob)</b>	<b>-2823</b>	<b>1202</b>	<b>780</b>	<b>6470</b>	<b>13090</b>	<b>12486</b>
Exportação de bens	20132	23293	20175	21899	27005	25639
Importação de bens	-22955	-22091	-19395	-15429	-13916	-13153
<b>B - Serviços e rendas (líquido)</b>	<b>-10059</b>	<b>-13094</b>	<b>-17039</b>	<b>-13354</b>	<b>-13156</b>	<b>-12877</b>
B.1 - Serviços	-3039	-2819	-3491	-2310	-1658	-1594
Transporte	-1936	-1692	-1456	-912	-760	-308
B.2 - Rendas	-7020	-10275	-13548	-11044	-11498	-11283
Renda de Investimento (líquido)	-7032	-10272	-13494	-11008	-11471	-11259
Lucros e Dividendos	-721	-1111	-2141	-1453	-1268	-1599
Juros Pagos	-7457	-10305	-11851	-7264	-10556	-10124
<b>C - Transferências unilaterais correntes</b>	<b>143</b>	<b>186</b>	<b>-14</b>	<b>111</b>	<b>161</b>	<b>143</b>
<b>D - TRANSAÇÕES CORRENTES</b>	<b>-12739</b>	<b>-11706</b>	<b>-16273</b>	<b>-6773</b>	<b>95</b>	<b>-248</b>
<b>E - CONTA CAPITAL E FINANCEIRA</b>	<b>9610</b>	<b>12746</b>	<b>12101</b>	<b>7419</b>	<b>6529</b>	<b>197</b>
E.1 Conta Financeira						
Investimento Direto Líquido	1544	2315	2740	1138	1459	1337
Investimento em Carteira Líquido	351	-3	-2	-288	-272	-231
Empréstimo e Financiamento LP e CP	10596	15553	12515	6708	10401	7078
Capitais de Curto Prazo	2719	1229	-64	-1069	-1633	-1404
Amortizações	-6795	-7814	-8344	-7415	-7344	-9933
<b>F - ERROS E OMISSÕES</b>	<b>-343</b>	<b>-415</b>	<b>-369</b>	<b>-670</b>	<b>403</b>	<b>-405</b>
<b>RESULTADO DO BALANÇO</b>	<b>-3472</b>	<b>625</b>	<b>-4542</b>	<b>-24</b>	<b>7027</b>	<b>-457</b>
<b>DÍVIDA EXTERNA BRUTA</b>	<b>64.260</b>	<b>73.963</b>	<b>85.488</b>	<b>93.745</b>	<b>102.127</b>	<b>105.171</b>
<b>RESERVAS INTERNACIONAIS</b>	<b>6.913</b>	<b>7.507</b>	<b>3.994</b>	<b>4.563</b>	<b>11.995</b>	<b>11.608</b>

Fonte: Banco Central

Estatísticas Históricas do Brasil – Séries Econômicas, Demográficas e Sociais 1550 a 1988 - IBGE

Vale notar que em 1981, 1982 e 1983 a expansão das exportações e a redução das importações estão relacionadas ao período de recessão da economia interna, quando o PIB brasileiro e a relação FBCF/PIB apresentaram forte retração. O PIB apresentou uma taxa média negativa de -2,1%, sendo que o ano de 1981 teve uma taxa de -4,3% e 1983 de -2,9%. Já a FBCF/PIB declinou de 21,0% em 1981, para 16,9% em 1983. Além do mais, é importante destacar que as importações apresentaram um ritmo de queda contínuo durante todo o período a partir de 1980, mesmo nos anos em que o PIB obteve uma ligeira recuperação. Aqui fica nítido a forte inconsistência entre a manutenção da elevação das exportações, com o crescimento e a transferência de recursos para o exterior, pois para que as exportações tivessem condições de se manter em níveis desejados, seria necessária a elevação dos investimentos no sentido de oferecer ao parque industrial nacional avanços tecnológicos para que o país se inserisse no comércio internacional de forma mais competitiva e duradoura, ganhando *market share*. Nessa linha de raciocínio, observando os indicadores das contas nacionais (tabela 2.8) e os indicadores do balanço de pagamentos (tabela 3.b), a afirmação de Carneiro (2002) é bastante precisa:

Evidências empíricas nos permitem associar a instabilidade à incompatibilidade entre geração de superávits comerciais e o crescimento. Observem-se a esse propósito, as relações entre o desempenho do investimento e das variáveis definidoras do saldo comercial. No período recessivo, quando o investimento se retrai, ocorre uma redução proporcional das importações e uma aceleração do crescimento das exportações. Na retomada do crescimento interno, quando o investimento volta a crescer, ampliam-se as importações e cai a taxa de crescimento das exportações. O mesmo comportamento é observado, em escala atenuada, nas relações entre consumo e as variáveis definidoras do saldo.

Os dados macroeconômicos sugerem, portanto, uma incompatibilidade entre a preservação do superávit comercial e o aumento do investimento, cuja origem advém tanto da ampliação das importações como da insustentabilidade do ritmo ascendente das exportações ante o crescimento sustentável da absorção doméstica. Em menor escala, essa contradição é observada também com relação ao aumento do consumo e leva a concluir pela existência de forte oposição entre geração de superávits comerciais e crescimento da absorção doméstica, pelo menos quando o aumento desta última se faz a taxas históricas (CARNEIRO, p. 146, 2002).

Com a expansão das exportações, o saldo na balança comercial deu um salto relevante, saindo de um resultado negativo em 1980 (US\$ - 2823 bilhões), para um superávit em 1984 de US\$ 13090 bilhões. Esse resultado é conseqüência da política econômica recessiva introduzida no país com o objetivo de ajustar as contas externas. Entretanto, mesmo com a forte contração interna e o superávit na balança comercial, o resultado do balanço de pagamento não foi satisfatório, de modo que não solucionou o problema da restrição externa. As transações correntes apresentaram constantes déficits no período, com exceção do ano de 1984, e em 1985 reduzindo de forma significativa o déficit. O item que chama mais atenção na conta de serviços e rendas são os juros pagos, devido ao crescimento do passivo externo brasileiro. O resultado do balanço de pagamento reflete o comportamento do resultado das transações correntes, com o ano de 1984 obtendo um superávit e em 1985 voltando a apresentar déficit. A melhora do resultado do balanço de pagamento é conseqüência do movimento da balança comercial, pois a conta capital e financeira não teve uma recuperação que propiciasse uma superação dos déficits nas transações correntes.

Os elevados saldos na balança comercial e o ingresso líquido de empréstimo propiciaram também a recuperação das reservas internacionais entre 1984 e 1985. Depois de anos consecutivos de queda no volume de reservas devido à crise internacional, sendo que o ano de 1982 foi o pior momento no seu volume – em 1982 as reversas eram de US\$ 3994 bilhões, uma redução de 66,4% quando comparado com o ano de 1978, início da crise – as reservas começam a apresentar uma leve recuperação em 1983 (US\$ 4563 bilhões), tendo seqüência nos períodos posteriores, 1984 (US\$ 11995 bilhões) e 1985 (US\$ 11608 bilhões).

Se os elevados saldos na balança comercial propiciaram uma relativa melhora no nível de reserva e no resultado do balanço de pagamento no final desse período, a dívida externa não teve uma reversão na sua tendência de alta, já que houve uma expansão da dívida de forma contínua de 1982 (US\$ 6913 bilhões) até 1984 (US\$ 11995 bilhões), uma expansão de 73,5%. Para Baer (1983), ao se adotar a terminologia de Minsky, pode-se afirmar que o Brasil passou de uma situação de *hedge finance* para uma de *Ponzi finance*, na qual o país entrou num processo acelerado de endividamento junto aos bancos para poder manter o pagamento do serviço financeiro externo, sendo que o intenso processo de endividamento foi sustentado pelos bancos privados internacionais com o encurtamento dos prazos dos financiamentos novos, da aplicação dos juros de mercado e de *spreads* crescentes – deixando claro que os *spreads* crescentes provavelmente são conseqüência da necessidade de dar maior cobertura a maiores riscos. Baer ainda afirma que a vulnerabilidade financeira externa do Brasil não fica em evidência com a elevação da taxa de juros internacionais, mas sim a partir de 1982 com o corte do financiamento internacional pelos bancos privados em decorrência da declaração da moratória pelo México que gerou uma alta instabilidade e crise de confiança no mercado internacional.

Além do impacto dos juros na dívida contratada por agentes estatais, outro motivo do aumento da dívida externa sob responsabilidade do setor público foi a absorção pelo setor público de dívida externa de responsabilidade do setor privado, gerando estatização da dívida externa. Na verdade, com a política econômica restritiva provocando recessão na economia interna, o setor privado implementou medidas de caráter defensivo, tendo como objetivo um ajuste patrimonial defensivo no sentido de manter de forma contínua a sua margem de lucro elevada. Para isso, utilizou de mecanismos – como a elevação do *mark-up* e a transferência da sua dívida externa para o governo - que recaísse sobre o governo e as famílias o preço a ser pago pela recessão da economia interna. Essas medidas tiveram como principais conseqüências a elevação da inflação e a expansão da dívida externa do governo.

Para Belluzzo e Almeida (2002), a política recessiva do governo brasileiro provocou uma reação defensiva por parte do setor empresarial das grandes corporações, principalmente em relação ao processo inflacionário e ao endividamento do setor público. Para os autores, a crise de crédito e a política econômica tiveram como resposta dos empresários uma reação protecionista, no sentido de promover um desendividamento em moeda estrangeira; desendividamento este que só poderia ocorrer mediante o endividamento de outro agente da economia. Nesse sentido, os

setores do governo e as empresas estatais foram eleitos os agentes mais adequados para a contratação dos fluxos de dinheiro novo até o fechamento dos mercados internacionais de crédito que se intensificou a partir de 1982. As empresas estatais e o governo foram os agentes “Ponzi” do ajustamento brasileiro, ou seja, numa linguagem minskiana, mecanismo de financeirização da dívida onde um agente econômico se endivida para saldar a dívida de outro agente, gerando instabilidade e vulnerabilidade na economia.

A idéia era a de que esse ajuste defensivo do setor empresarial no Brasil fosse interrompido a partir do momento em que a crise desse sinal de estancamento, nesse caso, a partir de 1984 quando o PIB apresentou uma relativa recuperação. No entanto, segundo Belluzzo e Almeida (2002), no Brasil os fatores de risco, de incerteza e de instabilidade não foram removidos simultaneamente com o fim do chamado ajuste recessivo brasileiro entre 1981 e 1983, pelo contrário, esses fatores se acentuaram mais ainda com a emergência da crise monetária resultante do programa de estabilização levado a cabo num cenário de colapso do financiamento externo. As incertezas e a instabilidade se fomentaram com a seqüência de medidas econômicas cujos objetivos eram tentar controlar a inflação, como os congelamentos de preços, a desindexação e a ameaça constante de recessão provocada pelo choque de estabilização. Desse modo, a estratégia empresarial continuou tão defensiva quanto antes, agravando a situação patrimonial do Estado e o processo inflacionário no Brasil.

O resultado dessa crise na economia brasileira tem conseqüências nítidas nos índices de vulnerabilidade externa do país, como pode ser visto na tabela 4.b. A primeira variável que aponta para a deterioração desses indicadores é a relação serviço da dívida/exportações, com um salto 70,9% em 1980, para 101,9% em 1982. É bem verdade que com as exportações apresentando um crescimento contínuo durante esse período, esse indicador apresenta uma significativa melhora a partir de 1983, reduzindo a relação para 58,2% em 1985. Como já mencionado, o problema da sustentação dessa melhora está relacionado tanto a um processo de reajuste do governo em relação a dívida externa, como também a sustentabilidade do crescimento das exportações, tanto por conta da crise na economia mundial com retração do comércio internacional, como também pela ausência de investimento que garantisse ao país uma melhora na composição da pauta exportadora e, concomitantemente, ganho de novos mercados e estabilidade nos mercados já conquistados.

**Tabela 4.b - Indicadores de Vulnerabilidade Externa Brasileiro (1980/1985)**

Período	Serviço da Dívida/ exportações (%)	Dívida total/ PIB (%)	Dívida total liq/ PIB (%)	Reservas/liquidez/ dívida total (%)	Dívida total/ exportações - razão	Dívida total liq/ exportações - razão
1980	70,9	27	23,5	10,8	3,2	2,8
1981	78,1	28,6	24,9	10,1	3,2	2,8
1982	101,9	31,5	29,3	4,7	4,2	3,9
1983	60,7	49,5	46,1	4,9	4,3	4
1984	54,6	53,8	46,3	11,7	3,8	3,3
1985	58,2	49,8	43,4	11	4,1	3,6

Fonte: Banco Central

O segundo indicador que deixa em evidência a deterioração das condições externa do país é a relação entre a dívida total/PIB. Nesse caso, há uma contínua depreciação entre 1980 e 1984, com uma irrelevante melhora em 1985. Em 1980 a relação entre dívida total e o PIB era de 27,0%, chegando a 53,8% em 1984, uma expansão de 99,3%. É muito nítido que a origem do agravamento desse indicador está tanto na elevação constante da dívida, como também pela recessão que a economia brasileira atravessou durante o período. Vejamos que mesmo com a recuperação da economia a partir de 1984, a relação dívida total/PIB ainda apresenta uma expansão considerável, por sinal em 1984 apresentou um índice mais crítico, fato este claramente decorrente da forte expansão da dívida do governo, principalmente com o processo de estatização da dívida, como já discutido anteriormente.

A relação reservas/dívida também passa por um processo de deterioração relevante, particularmente a partir de 1981, com uma queda substancial de 51,5% entre 1981 (10,1%) e 1983 (4,9%). Com os elevados saldos na balança comercial e o ingresso líquido de empréstimo as reservas internacionais apresentam uma recuperação entre 1984 e 1985, com a relação reservas/dívida total em torno dos 11%. Entretanto, é pertinente salientar que essa relação em momento algum apresenta sinais de recuperação que propicie uma melhora a qual possa lograr índices como em períodos anteriores – como os 43,2% obtido em 1973 – pois o cenário internacional de fluxo de capital é completamente diferente e a reversão do ciclo de expansão da economia brasileira já deixava em evidência seu esgotamento na atração de capitais. Além do mais, mesmo com essa leve recuperação das reservas a partir de 1984, pode-se considerar de pouca relevância na medida em que o país possui um passivo externo muito elevado, tornando o volume de reservas praticamente inócuo em relação a proteger o Brasil de qualquer piora do cenário internacional.

O indicador que se esperava uma relativa melhora era a relação dívida total/exportações devido a expansão das exportações durante o período. Assim, como se pode observar, entre 1982

e 1983 predomina uma piora, com o ano de 1984 havendo uma recuperação, mas em 1985 voltando a se deteriorar. Esse comportamento aponta para a ineficácia da política econômica de gerar a recessão na economia interna e estimular as exportações com o propósito de transferir recursos para o exterior, situação esta mais delicada quando se observa a suspensão dos investimentos na economia tendo como resultado atraso no parque industrial nacional.

Todos os indicadores de vulnerabilidade externa, assim como do balanço de pagamentos e as contas nacionais, colocam em evidência a crise que se abate sobre a economia brasileira, fomentando a restrição de ordem externa e interna ao crescimento e desenvolvimento da nação, elevando, portanto, substancialmente a vulnerabilidade externa do país e deteriorando ainda mais as condições de sua inserção externa na economia mundial.

Os resultados dos indicadores macroeconômicos da economia brasileira durante esse período, particularmente a partir de 1984, tem como resultado interpretações divergentes sobre sua origem. Duas interpretações se destacam, quais sejam: a do então ministro da época Delfim Neto (1984), que defendia a idéia de que houve uma mudança significativa nas estruturas produtivas, no setor público e no setor energético do país a partir do governo Figueiredo. A segunda interpretação é a de Castro e Souza (1985) que aponta para o fato de que os resultados obtidos pelo país durante os anos 1980, principalmente o saldo comercial, foi resultado do amadurecimento dos projetos iniciados pelo II PND.

Segundo Delfim, no início dos anos 1980 ficava evidente que o país precisava urgentemente vencer os desafios da crise empreendendo reformas que solucionassem quatro problemas básicos: o desequilíbrio externo, alterar a matriz energética, organizar o setor público e reorientar o sistema produtivo nacional na direção do restabelecimento do equilíbrio externo. Além de pontuar esses quatro grandes objetivos a serem alcançados, Delfim afirma que eles deveriam ser logrados, mas em momento algum sem esquecer o controle da inflação.

O primeiro desafio a ser vencido era o da matriz energética. Esse desafio foi vencido com o mais extraordinário êxito, afirma Delfim. O país encontrou sua independência econômica através de uma grande concentração de investimentos no setor da produção e exploração de petróleo e, simultaneamente, na realização de um amplo programa alternativo de substituição de matriz energética com o Programa do Alcool. Delfim assinala para o fato de que o país importava 80% da energia necessária em 1979, mas com os projetos sendo realizados e provocando uma transformação fundamental na base energética durante os anos de 1980 e 1983, os resultados já

ficam claros em 1984, quando a importação de energia necessária para o país funcionar se reduz para apenas 40%, corroborando para que o Brasil reduzisse o nível da recessão durante esse período.

Em relação à organização das contas públicas, Delfim aponta os projetos ambiciosos do II PND e sua estratégia de captação de recursos através do endividamento como um dos principais causadores do desequilíbrio do setor público. Sendo assim, era necessário reduzir o tamanho do setor público e isso, segundo Delfim, foi realizado através da redução do déficit operacional, promovendo uma reforma tributária que reduziu as despesas do Estado – eliminando os subsídios e tornando a estrutura tributária no país mais equitativa e mais eficiente, aumentando a arrecadação do governo - e realizando um importante processo de desestatização através de privatização, extinção de algumas e incorporação de outras empresas. O resultado dessas medidas foi um setor público equilibrado, capaz de fomentar o crescimento econômico com mais justiça na forma de tributação e uma significativa melhora na inserção externa do país.

A última reforma necessária e urgente era a reorientação do processo produtivo, reorganizando a agricultura e as atividades industriais. Na agricultura reduziram-se os subsídios paulatinamente e redirecionou-se a sua produção para o comércio exterior, superando assim a crise que se abateu sobre esse setor em 1979. Já na indústria, após o fundo do poço em 1982 e 1983, veio a recuperação em 1984 que, segundo Delfim, foi fruto da política econômica que estabilizou a taxa de juros real e, concomitantemente, estimulou um redirecionamento da produção para o comércio exterior. Esse ajuste da reorientação do processo produtivo foi primordial para o equilíbrio externo brasileiro e recuperação da economia interna.

Se Delfim defende a idéia de que o desempenho da economia brasileira a partir de 1984 foi fruto das mudanças estruturais da economia realizada pelo governo Figueiredo, Castro e Souza (1985) rechaçam os argumentos dos autores que defendem a tese do ajustamento recessivo na transformação e reorientação da economia brasileira, assim como também criticam os autores que defendem a idéia da limitação do crescimento originada pela necessidade do país transferir recursos para o exterior. Para Castro e Souza, a performance da economia é resultado da opção feita em 1974, ou melhor, da estratégia de 1974 com o II PND, que possibilitou a continuidade do crescimento, mesmo sendo em um ritmo menos acelerado do que o período 1963/1973, mas que proporcionou uma nova estrutura profundamente alterada, dando ao país melhores condições

em suas relações com o comércio exterior e ampliou as possibilidades de expansão do crescimento e desenvolvimento econômico.

Castro e Souza argumentam que depois de amadurecidos os principais resultados da marcha forçada realizada a partir de 1974 com o II PND, emerge em meados dos anos 1980 outra economia no país com grandes transformações, as quais podem ser notadas no parque industrial nacional e nas transações comerciais com o exterior. Segundo os autores, a indústria não apresentava mais falhas setoriais, já que a matriz energética se encontrava refeita e a lógica industrial penetrava em profundidade os serviços e a própria agricultura, fato este que oferecia ao país um avantajado núcleo – energia, metalurgia, química e bens de capital – que tinha alta versatilidade proporcionando, assim, diferentes estratégias de atender tanto ao mercado interno, como também o mercado externo.

No tocante ao mercado externo, Castro e Souza afirmam que a maturação dos projetos a partir de 1974 se refletia nos resultados da balança comercial, com a forte expansão das exportações e redução das importações. A redução das importações de alguns itens (metais não-ferrosos, os produtos químicos, o papel e a celulose, os fertilizantes e os produtos siderúrgicos) tem como origem o programa de substituição de importações que foi realizado pelo II PND. Já o surto das exportações, segundo os autores, não foi ocasionado apenas pela retomada da expansão do mercado norte-americano, recuperação das economias latino-americanas e da política cambial, mas foi fruto também do avanço do parque industrial nacional após a eliminação da capacidade ociosa.

Goldenstein (1994) ao fazer uma análise da condição de dependência do Brasil, afirma que os defensores do II PND os quais sustentam a tese de que ele foi um plano que proporcionou ao país a complementação do setor de bens de produção com o fechamento da matriz de relações interindustriais, negligenciam o fato de que a implantação desses setores e a geração de superávits comerciais originados desses avanços não foram suficientes para oferecer dinamismo a economia, na medida em que se observa predominar no país um impasse fiscal-financeiro, além de não permitir que o país acompanhe as mudanças tecnológicas, produtiva e financeira que o sistema internacional atravessou, tornando o padrão de industrialização brasileiro obsoleto e sem condições de reverter essa situação com autonomia.

Embora a dificuldade de financiamento, sobretudo do investimento privado nacional, tenha comprometido a plena realização das metas, sendo que em 1977 o II PND já mostrava

sinais de fracasso em alcançar todos os seus objetivos, como demonstra Lessa e os indicadores aqui apresentados comprovam isso, não há dúvida de que os investimentos do II PND representaram um esforço de acumulação de capital e uma diversificação de estrutura industrial na direção da indústria pesada, sem precedentes na história da industrialização brasileira. Essa tentativa do II PND concorreu para uma melhora do parque industrial nacional que, indubitavelmente, propiciou condições mais vantajosas no comércio exterior e, assim, contribuindo para que o país obtivesse os saldos comerciais nos anos 1980.

Entretanto, com a crise na economia mundial, a política contracionista dos anos 1980 de caráter pró-cíclica provocou uma ruptura nos avanços já logrados, de tal modo que algumas evidências empíricas apontam para o fato de que esse período foi marcado pela estagnação da economia brasileira e transferência de recursos para o exterior, com o PIB apresentando uma forte contração, acompanhado da redução dos investimentos e retração da produção industrial. Em contrapartida ao não crescimento da economia, passou a predominar saldo na balança comercial que foi gerado através da expansão das exportações e redução das importações – sendo que em 1985 com o PIB apresentando uma leve recuperação, o superávit comercial tem um pequeno declínio. É importante notar a incompatibilidade entre a manutenção de superávits comerciais com uma taxa de investimento em declínio e demasiadamente baixa, o que comprometia a estratégia de transferência de recursos. Além do mais, a restrição externa se agravava, com a elevação da dívida e do pagamento dos serviços desta, com os indicadores de vulnerabilidade externa apresentando de forma contínua uma relevante deterioração. Todos esses fatores apontam para uma economia dominada pela instabilidade e volatilidade macroeconômicas.

### 2.3 - TERCEIRO SUBPERÍODO: 1986-1989: AGRAVAMENTO DA INSTABILIDADE MACROECONÔMICA

Esse período vai ser marcado, principalmente, pelos sucessivos planos econômicos de estabilização (Plano Cruzado , Cruzado II, Cruzadinho, Bresser, Verão) sem quaisquer êxitos. O cenário predominante era o de falta de sucesso de combate a inflação, acompanhado de uma política econômica de caráter restritiva, estagnação econômica, com incertezas quanto às negociações externas, agravamento do equilíbrio fiscal e as indefinições ou, na verdade, ausência de política industrial, criando assim um ambiente de pouca perspectiva de retomada do

investimento e, por conseqüência, saída da crise que adentrara a economia brasileira. Os investimentos públicos continuavam em um nível muito baixo e o congelamento de preços gerava incertezas na geração de fundos para financiamento de despesas de investimentos. Para Belluzzo e Almeida (2002), a política econômica agravou as condições de financiamento do setor público e desorganizou os padrões e avaliação de risco das decisões empresariais, levando a uma paralisia dos principais agentes que direcionam o investimento, quais sejam: o setor público, que estava atravessando uma crise fiscal e financeira; e o setor privado, o qual estava refém da incerteza e da ruptura das expectativas. Portanto, a retomada do crescimento e desenvolvimento que era esperada, na verdade, foi apenas uma quimera, na medida em que as evidências empíricas mostram que esse período foi marcado pelo agravamento da instabilidade macroeconômica e retrocesso na estrutura da indústria nacional.

Essa segunda metade dos anos 1980 tem como característica básica a consolidação da crise e esgotamento do modelo de crescimento econômico, liderado pelo processo de substituição de importações, tendo início a adesão a políticas econômicas preocupadas estritamente com o controle inflacionário e em cumprir os compromissos externos.

Já em 1985 passa a predominar no país não mais a discussão sobre a formulação de uma política cujo objetivo fosse o desenvolvimento econômico, mas sim um intenso debate sobre as causas da inflação no Brasil e como combatê-la. Embora fuja ao objetivo dessa dissertação entrar no debate sobre a crise inflacionária no país durante o período, é relevante apontar para duas propostas que tiveram destaques, quais sejam: a corrente do choque ortodoxo e a proposta do choque heterodoxo.

A proposta ortodoxa era baseada na teoria quantitativa da moeda, de tal forma que defendia a tese de que a inflação no Brasil não tinha nada de peculiar, pelo contrário, a inflação era originada pela excessiva expansão monetária que estava relacionada a forma de financiamento da expansão dos gastos do governo. Essa expansão não produzia efeitos nas variáveis reais da economia, só afetando mesmo o nível de preços, logo, em síntese, a causa da inflação brasileira era o excessivo gasto público em uma economia em que o Estado cresceu em demasia. A partir desse diagnóstico, a medida básica para combater a inflação era um Choque Ortodoxo: severos cortes de gastos públicos, aumento das receitas e tributos, cortes elevados da emissão de moeda e de títulos da dívida, além de promover a desindexação da economia e a liberalização total dos preços.

Já a proposta do Choque Heterodoxo defendia a tese de que o componente de realimentação pela inflação passada era a principal causa da inflação, ou seja, a inflação era inercial. Essa corrente tinha como diagnóstico da inflação o reajuste pleno dos preços de acordo com a inflação observada no período anterior e repassada para o futuro, ou seja, a inflação seria inercial por causa da capacidade dos agentes econômicos indexarem formal ou informalmente seus preços, repassando automaticamente seus aumentos de custos para os preços. Além do mais, os defensores do Choque Heterodoxo questionavam a tese de que o déficit público era o motivo da inflação, pois descontados os efeitos das correções monetária e cambial, o déficit público no Brasil era muito baixo como proporção do PIB, de modo que os gastos públicos não poderiam ter tanta relevância no processo inflacionário, como defendia os ortodoxos. A proposta de combate a inflação passaria por um processo de desindexação, adotando uma política de estabilização dos preços sem adotar políticas restritivas de demanda, além de ter um caráter neutro do ponto de vista distributivo.

Em 1985, com Sarney na presidência, a corrente que defendia o Choque Heterodoxo ganha espaço na formulação da política econômica de combate a inflação. Mas é relevante evidenciar que dentro dessa linha de pensamento havia uma divisão entre as suas propostas. Havia a proposta da moeda indexada defendida por Pêrsio Arida e Lara Resende. A idéia era alcançar a desindexação da economia através da introdução de uma nova moeda, indexada, que circularia paralelamente com o cruzeiro. A outra proposta, defendida por Francisco Lopes, era o choque heterodoxo que consistia em congelamento de preços e salários em níveis consistentes com o *status quo* da distribuição da renda e a desindexação da economia. Veremos que foi essa a proposta que prevaleceu. O governo Sarney decidiu inicialmente adotar uma política gradual de controle da inflação que começou em março de 1985 e teve seu fim em fevereiro de 1986 com o choque heterodoxo, este sendo uma medida mais abrupta contra a inflação.

A nomeação de Francisco Dornelles como Ministro da fazenda ainda representava resquícios da ortodoxia na direção da política econômica, mas a sua nomeação enfrentou forte resistência interna no governo, principalmente do ministro-chefe da secretaria de planejamento João Sayad. Em agosto de 1985 com Dornelles não logrando muito sucesso no controle da inflação, mesmo com o anúncio do congelamento de preços, foi substituído por Dílson Funaro. Isso significou sinais evidentes da mudança de concepção acerca da causa da inflação no Brasil, pois Funaro compartilhava com mais profundidade do pensamento inercialista. O novo ministro

adotou uma política monetária menos restritiva com taxas de juros menos elevadas e menor controle rígido da base monetária. Foram também realizadas algumas concessões para a livre negociação de indexação dos salários dos trabalhadores, já que com o congelamento eles tinham sofrido perdas. O governo também optou em evitar os acordos com o Fundo Monetário Internacional (FMI) para poder adotar medidas fiscais e monetárias mais expansionistas. Todas essas medidas tinham como objetivo primordial controlar a inflação sem, no entanto, levar a economia a uma recessão.

Entretantes, sinais de alerta começaram a acender a partir de setembro com o choque de oferta agrícola pressionando a inflação, aliado a uma inflação reprimida com o congelamento. Para tentar minimizar a pressão inflacionária o governo mudou o índice de preços que era utilizado, passando a seguir o IPCA do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em lugar do IPG-DI da Fundação Getúlio Vargas (FVG). A vantagem do IPCA em relação ao IPG-DI é a sua menor sensibilidade a choques de oferta agrícola e cambial. Em dezembro de 1985 a inflação atinge índices preocupantes como consequência do choque de oferta agrícola e a política gradual de tentar estabilizar as taxas mensais da inflação fracassaram, culminando assim com o anúncio do governo Sarney do choque heterodoxo, com a implantação do Plano Cruzado por meio do Decreto de Lei número 2.284, em 28 de fevereiro de 1986. As propostas, de forma geral, presentes no Plano Cruzado eram as seguintes:

- Realizar uma reforma monetária onde o Cruzeiro seria substituído pelo Cruzado a uma taxa de conversão de Cr\$1000,00 para Cz\$1,00.
- Congelar preços;
- Desindexar a economia.

Os impactos imediatos do Plano Cruzado foram sentidos tanto no que concerne à inflação quanto ao crescimento econômico. Houve uma queda abrupta da inflação nos primeiros meses logo após o *dia D* (dia de implantação do cruzado – 28/02/1986). Contudo, os sintomas de excesso de demanda na economia já começaram a serem sentidos. O setor de vestuários e carros usados, que não são passíveis de controle e representavam 15% do IPC, já aumentavam em 4%, 5% ao mês. Em sendo assim, a distorção dos preços relativos foi se acentuando ao longo do ano de 1986. Observa-se também uma explosão do consumo no período em questão. O aumento do poder de compra dos salários – os ganhos reais dos assalariados foram de 12% de fevereiro a junho de 1986 – a queda do recolhimento do imposto de renda, a queda da taxa de juros nominal

e o consumo reprimido pela recessão de anos anteriores formaram um conjunto de elementos que fomentaram o surto de consumo nos meses que se seguiram à implantação do Plano Cruzado. O superaquecimento observado na economia brasileira na época pode ser ratificado pelos seguintes dados:

- As vendas no varejo cresceram 22,8% no primeiro semestre de 1986 em relação ao do ano anterior;
- A venda de bens de consumo duráveis aumentou 33,2% em doze meses;
- O desemprego caiu de 4,4% em março para 3,8% em junho.

Alguns problemas começaram a aparecer com maior nitidez ao longo do ano. O suposto equilíbrio fiscal, que caracterizaria a economia brasileira segundo o diagnóstico do período imediatamente anterior à implantação do Plano Cruzado, transformou-se em um déficit fiscal de 2,5% do PIB em 1986. Além do mais, diante de uma demanda muito aquecida, logo começaram a emergir sinais de desabastecimento da economia, com o governo recorrendo às importações. Essa situação se agrava com a queda das receitas das exportações como decorrência da defasagem cambial e do surto de demanda interna, que ocupou a capacidade ociosa e reduziu bruscamente os excedentes exportáveis dos ramos de bens intermediários (Carneiro, 2002). A expectativa de mais desvalorização antecipou as importações, adiou as exportações, deteriorando assim as contas externas nacionais. É importante levar em consideração que a cobrança generalizada de ágio sobre os preços das principais matérias-primas comercializáveis aumentaram demasiadamente, agravando ainda mais o problema da inflação.

Para Carneiro (2002), o Plano Cruzado ao atravessar uma crise cambial, fiscal e uma constante instabilidade dos juros, além da drástica redução do superávit comercial e perdas de reservas internacionais abriu caminho para o processo de hiperinflação que passaria a predominar na economia brasileira. Na verdade, segundo o autor, o fracasso do Plano Cruzado iniciou uma nova etapa do processo inflacionário no país. As expectativas de novos congelamentos levaram as empresas a adotarem uma estratégia de antecipação aos congelamentos para evitarem os custos dos preços defasados, ou seja, as empresas passaram a utilizar como mecanismo básico de defesa das margens de lucros a diminuição do tempo de reajustes de preços. Com isso, a inflação passada, ou melhor, as correções cambial e monetária deixaram de ser o guia mais apropriado para o reajuste de preços, pois a rápida aceleração da inflação implica necessariamente em atraso das correções diante da inflação corrente, causando um retardamento na apuração dos índices de

preço. Desse modo, os empresários passaram a antecipar os reajustes, gerando uma aceleração do processo inflacionário contínuo. Esse reajuste de margem de lucro de forma constante foi facilitado com o fortalecimento do poder de mercado das grandes empresas decorrente da queda do coeficiente importado, ou melhor, da redução da concorrência externa.

Essa nova dinâmica da inflação com o processo de aceleração quase contínua originou, segundo Carneiro, uma financeirização dos preços que era realizada através da utilização das taxas de juros de curto prazo, ou seja, *overnight*, como mecanismo de reajuste de preços, já que a inflação acelerava a intervalos de tempo cada vez mais curto. Esse método evitava a defasagem dos preços e era útil como instrumento que incorporava a expectativa de variação corrente da inflação. A consequência da financeirização dos preços é que a formação destes perde qualquer referência com os processos produtivos concretos, de modo que a trajetória da inflação passa a depender quase que exclusivamente do movimento das taxas de juros de curto prazo. Como predominava um ambiente de forte instabilidade e incerteza na economia, as expectativas dos detentores dos depósitos à vista – originados na moeda indexada com correção cambial e monetária – serão sempre na direção de exigir taxas de juros mais elevadas, impactando assim no nível geral de preços, ou seja, gerando um processo contínuo de aceleração da inflação.

Os resultados do Plano Cruzado já podiam ser notados nos indicadores da economia em 1985, quando o PIB apresentou uma recuperação considerável, um crescimento de 7,9%. Em 1986, o crescimento do PIB de 7,5%, como mostra a tabela 1.c, ainda é reflexo dos resultados do Plano Cruzado e do Cruzadinho e o Cruzado II<sup>10</sup>.

**Tabela 1.c - Contas Nacionais Consolidadas - Indicadores Selecionados - NCz\$ 1000 - 1986/1989**

Período	Taxa Real de		FBCF				FBCF			
	Variação		Subsídios	FBCF	FBCF/PIB	Construção		Máquinas e Equipamentos		
	PIB US\$ bi	Do PIB (%)				Adm. Pública	Empresas e Famílias	Adm. Pública	Empresas e Famílias	
1986	257,8	7,5	53 897	713 042	19,0	88 797	418 167	23 975	158 730	
1987	282,4	3,6	196 015	2 624 131	18,1	260 523	1 638 816	65 079	592 979	
1988	305,7	-0,1	998 817	20 036 559	17,3	2 214 120	11 354 795	541 231	5 416 561	
1989	451,9	3,2	*	*	*	*	*	*	*	

Fonte: Estatísticas Históricas do Brasil – Séries Econômicas, Demográfica e Sociais 1550 a 1989 – IBGE

Ministério do Desenvolvimento da Indústria e do Comércio (MDIC) - Estatísticas do Comércio Exterior

Os espaços preenchidos com asteriscos indicam para a ausência de indicadores para esse período

<sup>10</sup>A preocupação da equipe econômica com o nível da inflação foi se refletiu na elaboração do Cruzadinho, que consistia basicamente num pacote fiscal para desaquecer o consumo e, concomitantemente, financiar um plano de investimento em infra-estrutura, além de algumas metas sociais. O Cruzado II foi, na verdade, uma tentativa de aumentar a arrecadação através de um pacto fiscal.

Além do crescimento econômico em 1986, os indicadores apontam para uma leve recuperação do investimento, com uma expansão da relação FBCF/PIB de 16,7% em 1985, para 19,0% em 1986. Esse crescimento derivou tanto da expansão mesmo que pequena de investimento da administração pública, como também, de forma mais relevante, do setor privado. Esses resultados entre 1985 e 1986 gerou uma certa euforia entre alguns analistas na perspectiva de que a economia brasileira estaria saindo da crise e retornando a apresentar uma recuperação do crescimento.

Todavia, a partir de 1987 os indicadores macroeconômicos deixam em evidência que o que iria passar a predominar na economia brasileira era um quadro de instabilidade e volatilidade do país, além é claro da maior vulnerabilidade externa. Em 1987 o PIB já apresenta uma forte queda de 52%, saindo de 7,5% em 1987 para 3,6%, deteriorando-se mais ainda em 1988, quando o PIB apresenta uma taxa negativa de 0,1%, com uma leve recuperação em 1989 (crescimento de 3,2%). Além da retração do PIB, os investimentos também acompanham a tendência de queda a partir de 1987, com a relação FBCF/PIB saindo de 19,0% em 1986 para 17,3 em 1988, refletindo assim o quadro de recessão que predominou durante toda a década dos anos 1980. Na verdade, não apenas recessão, mas também instabilidade e um retrocesso no parque industrial nacional na medida em que a crise da economia brasileira estava fortemente relacionada a um decréscimo sistemático dos investimentos do setor produtivo estatal, insustentabilidade do gasto público e a forte redução do investimento do setor privado, fazendo com que este tivesse sempre uma atitude defensiva ao adotar o ajustamento visando a proteção patrimonial e dos ganhos já conquistados.

Belluzzo e Almeida (2002) afirmam que com a implantação do Plano Cruzado, houve um boom de investimentos em 1986, através de uma expansão do crédito bancário. Nesse momento, a expansão do consumo interno proporcionou uma mudança de expectativa dos empresários em relação ao rumo da economia, gerando investimentos leves, principalmente pelas pequenas e médias empresas, para a ampliação marginal da capacidade instalada. Todavia, as grandes empresas esperaram ainda um maior tempo para analisar os resultados do Plano Cruzado, não realizando assim significativos investimentos e, desta forma, corroborando para um alcance limitado da recuperação dos investimentos no país. Além do mais, com o fracasso do Plano já em 1986, as empresas retomam a atitude protecionista dos empresários – tanto pela elevação dos preços, como ajuste nas margens de lucro e aplicações financeiras - como um mecanismo de defesa ao constrangimento que a durabilidade da crise traria a sua rentabilidade. Mais uma vez,

fica em evidência a insustentabilidade da tentativa de manter o crescimento das exportações para honrar com os compromissos externos e manter a economia interna em aquecimento. Carneiro (2002) destaca bem o problema que a inconsistência dos investimentos gerava na economia brasileira em relação a sua inserção externa e a dinâmica do mercado interno:

A questão de maior importância relativa ao desempenho do investimento refere-se à incapacidade da orientação exportadora em constituir o elemento da sua dinamização. Ou seja, os mercados adicionais originados da nova inserção exportadora foram insuficientes para assegurar a elevação e sustentação da taxa de investimento. Certamente, o aspecto quantitativo, vale dizer, o pequeno grau de abertura da economia brasileira, desempenha aqui seu papel. Todavia, mais relevante ainda é o aspecto qualitativo, ou seja, a noção de que o crescimento do mercado interno continuou a ser o elemento dinâmico por excelência na determinação do investimento. Os mercados externos foram e continuaram a ser complementares (CARNEIRO, p. 150, 2002).

O Crescimento do PIB em 1986 com a explosão do consumo tiveram impactos significativos na produção industrial. Houve uma recuperação da produção industrial em todas as categorias, com exceção do setor de bens de consumo não duráveis, como atesta a tabela 2.c. O setor que apresenta uma maior taxa de crescimento em 1986 é o de bens de consumo duráveis (com uma taxa de crescimento de 20,41% quando comparado com 1985) e o de bens de capital que teve uma expansão de 21,89%. Essa recuperação da produção do setor de bens de capital deve ser ponderada, pois este setor foi o que mais sofreu com a retração da produção industrial durante a fase recessiva, de modo que a sua recuperação tem como base comparativa uma produção demasiadamente baixa, sem aumento da capacidade de produção, ou seja, foi um crescimento baseado em capacidade ociosa.

**Tabela 2.c - Índices da Produção Industrial - Categoria de Uso - 1980/1985 (base: 1981=100)**

Período	Bens de Capital	Bens Intermediários	Bens de Consumo Durável	Bens de Consumo Não Durável
1986	108,19	128,70	137,88	116,29
1987	106,26	130,12	130,41	117,79
1988	103,95	127,36	131,19	112,66
1989	91,76	115,58	117,13	99,86

Fonte: Anuário Estatístico do Brasil – IBGE

Estatísticas Históricas do Brasil – Séries Econômicas, Demográficas e Sociais 1550 a 1988 – IBGE

A expansão da produção de bens de consumo duráveis foi resultado da política econômica implementada pelo Plano Cruzado, que gerou uma falsa impressão de recuperação da economia brasileira, causando assim um boom no consumo durante o ano de 1986. Já os setores da

indústria de bens intermediários e bens de consumo não duráveis apresentaram uma taxa de crescimento um pouco menor, 8,37% e 8,95% respectivamente.

A recuperação da produção industrial em 1986, na verdade, não passou de uma mera ilusão de que a economia brasileira estaria passando por uma fase de recuperação e reversão de ciclo, pois os anos posteriores deixam em evidência a volta da retração do seu crescimento, acompanhado agora de um nível de instabilidade bem maior, na medida em que a produção doméstica estava relacionada com a necessidade do país de transferir recursos para o exterior. Pode-se observar que todos os setores voltam a apresentar taxas de crescimento negativas em 1989, mas com a indústria de bens de capital (-1,78%) e de bens de consumo duráveis (-5,42%) tendo taxas de produção negativas já em 1987. Em 1989, a retração da produção em todas as categorias ocorre de forma bastante elevada, sendo que a crise no setor de bens de capital se acentua mais ainda.

Para Carneiro (2002), é importante estar atento para a grande vulnerabilidade do consumo, pois ao longo dos anos 1980 constata-se sua contribuição ao processo de ajustamento externo, propiciando assim um ambiente mais favorável para a transferência de recursos para o exterior. Com isso, a trajetória do consumo mostra uma taxa de crescimento inferior ao do PIB, com uma forte redução da propensão média a consumir. Além do mais, passa a predominar uma grande vulnerabilidade no seu comportamento, ora apresentando uma intensa aceleração e logo depois, uma elevada desaceleração durante o ciclo econômico, favorecendo assim para que a economia brasileira passe a ficar mais instável e vulnerável. A forte retração da demanda que teve impacto nos bens de consumo duráveis e, por consequência, no setor de bens de capital, foi resultado de um conjunto de acontecimentos como o decréscimo da massa salarial e do salário médio a partir de 1987, além da aceleração inflacionária e da indexação dos títulos financeiros, os quais estavam associados à elevação da taxa de juros.

Não se pode deixar de considerar o fato de que a recuperação de alguns setores da indústria esteve associada à expansão das exportações durante essa fase. A forte expansão das exportações propiciou o aumento da produção para as vendas externas, como também teve efeito multiplicador na elevação da massa salarial, dinamizando assim os setores de bens de consumo duráveis e bens de capital. O setor de bens intermediários e alguns gêneros de bens de consumo não-duráveis foram os itens que apresentaram uma maior taxa de expansão das exportações e com isso tiveram uma menor queda no seu nível de produção. Para Carneiro (2002), a tentativa

de estabelecer um padrão de crescimento através do *drive* exportador era incompatível com a manutenção dos superávits comerciais, principalmente quando se leva em consideração a baixa taxa de investimento e, simultaneamente, o esgotamento da capacidade produtiva dos ramos de bens intermediários.

No *front* externo, como apresentado na tabela 3.c, em 1986 houve um processo de queda nas receitas de exportações e um agravamento da situação do balanço comercial e, por conseguinte, da conta de transações correntes do país. A deterioração das contas externas foi ainda mais acelerada pela expectativa de novas e maiores desvalorizações do Cruzado, como as que haviam acontecido no período imediatamente anterior, o que estimulou o adiamento de exportações e a antecipação de importações. Além do mais, a conta de capitais também apresentava problemas dada a baixa liquidez internacional do período em que o Plano Cruzado foi implantado.

Em 1987, a balança comercial apresenta melhora, com as exportações tendo uma leve recuperação. Já as importações continuam com a tendência de alta, como já vinha ocorrendo no final de 1985 e em 1986. Após 1987, as exportações continuam aumentando, com as importações caindo em 1988 e aumentando de forma substancial em 1989. A melhora do resultado da balança comercial em 1987 reduz o déficit em transações correntes nesse ano e em 1988 e 1989 passam a apresentar pequenos resultados positivos. Já a conta de capitais obtém um melhor resultado em 1987, mas com o ano de 1988 deteriorando-se novamente e 1989 tendo uma insignificante recuperação. Com essa movimentação da balança comercial, das transações correntes e da conta capital e financeira, o resultado final do balanço de pagamentos foi de recuperação a partir de 1987, mesmo que irrelevante e insustentável, pois a manutenção das exportações em alta estava altamente comprometida com a baixa taxa de investimento, além do fluxo de capital oscilar de forma demasiada por conta da instabilidade no mercado financeiro mundial.

Os indicadores do setor externo colocam em evidência também a incompatibilidade que parecia persistir entre manter as exportações em um nível crescente e, simultaneamente, atender a economia interna em aquecimento, pois os indicadores apontam para uma relação inversa entre o quantum exportado e o crescimento da demanda interna, sobretudo nos ramos de bens intermediários. Esse fato foi motivado pelo esgotamento da capacidade produtiva doméstica diante da expansão da absorção doméstica, sendo impraticável manter as exportações em níveis crescentes sem ampliar a capacidade produtiva.

**Tabela 3.c - Balanço de Pagamentos Brasileiro (1986/1989) - US\$ milhões**

<b>Discriminação</b>	<b>1986</b>	<b>1987</b>	<b>1988</b>	<b>1989</b>
<b>A - Balança comercial (fob)</b>	<b>8304</b>	<b>11173</b>	<b>19184</b>	<b>16119</b>
Exportação de bens	22349	26224	33789	34383
Importação de bens	-14044	-15051	-14605	-18263
<b>B - Serviços e rendas (líquido)</b>	<b>-13707</b>	<b>-12676</b>	<b>-15096</b>	<b>-15334</b>
B.1 - Serviços	-2557	-2258	-2896	-2667
Transporte	-826	-785	-1041	-1452
B.2 - Rendas	-11150	-10418	-12200	-12667
Renda de Investimento (líquido)	-11126	-10319	-12085	-12547
Lucros e Dividendos	-1799	-1527	-2253	-2914
Juros Pagos	-9670	-5184	-10098	-6883
<b>Transferências unilaterais correntes</b>	<b>80</b>	<b>65</b>	<b>92</b>	<b>246</b>
<b>TRANSAÇÕES CORRENTES</b>	<b>-5323</b>	<b>-1438</b>	<b>4180</b>	<b>1032</b>
<b>E - CONTA CAPITAL E FINANCEIRA</b>	<b>1432</b>	<b>3259</b>	<b>-2098</b>	<b>629</b>
E. 1 Conta Financeira				
Investimento Direto Líquido	174	1031	2630	607
Investimento em Carteira Líquido	-475	-428	-498	-421
Empréstimo e Financiamento LP e CP	3109	10613	-16877	3636
Amortizações	-12390	-12120	-15441	-33890
<b>F - ERROS E OMISSOES</b>	<b>56</b>	<b>-806</b>	<b>-833</b>	<b>-775</b>
<b>RESULTADO DO BALANÇO</b>	<b>-3836</b>	<b>1015</b>	<b>1249</b>	<b>886</b>
<b>DÍVIDA EXTERNA BRUTA</b>	<b>111.203</b>	<b>121.188</b>	<b>113.511</b>	<b>115.506</b>
<b>RESERVAS INTERNACIONAIS</b>	<b>6.760</b>	<b>7.458</b>	<b>9.140</b>	<b>9.679</b>

Fonte: Banco Central

Estatísticas Históricas do Brasil – Séries Econômicas, Demográficas e Sociais – 1550 a 1989 - IBGE

Com a deterioração das contas externas em 1986, foi decretada em 1987 a moratória dos juros, diminuindo de forma substancial o pagamento de juros nesse ano. Entretanto, a dívida externa alcança seu maior nível em 1987, US\$ 121.188 bilhões, com uma redução em 1988 e voltando a se expandir em 1989 novamente. O aumento da dívida externa foi agravado pela taxa de juros internacional elevada, além de predominar a dívida de curto prazo e as constantes rolagens da dívida. O crescimento da dívida em 1989 coloca em questão a insuficiência da geração de saldos comerciais como mecanismo a ser utilizado para o país honrar com seus os compromissos externos, dado que predominava no período uma evidente contração da economia internacional, aliado à crescente instabilidade cambial e as taxas de juros no mercado mundial. Vale salientar ainda que essa fase foi marcada pela continuidade de desendividamento de muitas empresas privadas, fomentando assim o processo de estatização da dívida.

A conseqüência lógica da deterioração das contas externas e da dívida externa é a preservação dos lucros e do patrimônio do setor privado, acompanhado do agravamento das incertezas em relação a inflação, aumento da precariedade da situação cambial, com as constantes elevações nos juros internos, aprofundamento da crise fiscal e de financiamento do setor público e das empresas estatais, comprometendo drasticamente a capacidade de recuperação da economia brasileira.

Ao mesmo tempo em que as contas externas do país estão atravessando por um processo excessivo de depreciação, as reservas internacionais acompanham de forma contínua esse movimento. Entre 1985 e 1986, as reservas internacionais têm uma queda substancial de 41,8%. Com a moratória de 1987 e a redução do pagamento de juros, aumento das exportações e uma relativa melhora da conta capital e financeira, as reservas internacionais iniciam um pequeno movimento de recuperação a partir de 1987 até 1989.

É importante observar que o quadro de agravamento da instabilidade monetária e financeira e da deterioração das contas externas brasileiras teve como contrapartida o aumento da lucratividade do setor bancário privado em adotar uma estratégia de aumentar seus ganhos mesmo com a recessão da economia. Essa estratégia está aliada ao mecanismo utilizado pelos bancos na arbitragem do dinheiro e a agilidade na aplicação dos recursos, mediante a alta da inflação. Sendo assim, a arbitragem pode estar associada à reestruturação dos seus ativos, reduzindo as operações de crédito para as empresas comerciais e, simultaneamente, reorientando seus investimentos ao comprar títulos da dívida pública – o qual apresentava alta rentabilidade com a alta de juros interna – e realizando constantes depósitos em moeda estrangeira no Banco Central como forma de neutralizar o risco das desvalorizações cambiais. Além desses mecanismos utilizados, os bancos privados passam a destinar uma parte dos seus recursos para ampliar o crédito para empresas e órgãos públicos, os quais apresentavam menores riscos de inadimplência. Esse conjunto de medidas propiciou um vertiginoso aumento das rendas e lucros financeiros dos bancos privados durante esse período no país, ficando em evidência a transferência de renda do setor real da economia para o setor financeiro.

O resultado da recessão e instabilidade externa da economia brasileira se reflete na continuidade da alta vulnerabilidade externa brasileira, como mostra a tabela 4.c. A relação serviço da dívida/exportações tem uma forte elevação em 1986, com pequena melhora em 1987 – como resultado da moratória do pagamento dos juros externos nesse ano – mas a volta da

deterioração desse indicador em 1988 e relativa melhora em 1989. O comportamento da relação serviço da dívida/PIB está fortemente associado a instabilidade que se instalou no Brasil durante os anos 1980.

**Tabela 4.c - Indicadores de Vulnerabilidade Externa Brasileiro (1986/1989)**

Período	Serviço da Dívida/ exportações (%)	Dívida total/ PIB (%)	Dívida total liq/ PIB (%)	Reservas(liquidez) dívida total (%)	Dívida total/ exportações - razão	Dívida total liq/ exportações - razão
1986	66,5	43,1	40	6,1	5	4,6
1987	56,2	42,9	37,7	6,2	4,6	4,1
1988	66,4	37,1	31,4	8,1	3,4	2,8
1989	57,3	27,8	23,3	8,4	3,4	2,8

Fonte: Banco Central

Mesmo com a recessão da economia durante essa fase, a relação dívida total/PIB apresenta uma tendência de queda, resultado este obtido com o crescimento do PIB em 1986 e 1987 e depois com a redução da dívida externa em 1988 e o pequeno aumento em 1989, acompanhado do baixo crescimento do PIB nos respectivos anos. O indicador reservas/dívida total também tem uma pequena melhora a partir de 1988, em consequência do aumento das reservas. Assim como os outros indicadores de vulnerabilidade externa, a relação dívida total/exportações tem uma leve recuperação, principalmente após 1987, quando as exportações voltam a crescer. Esses resultados dos indicadores de vulnerabilidade externa não denotam melhora das condições externas brasileira, pois o passivo externo do país ainda se apresentava demasiadamente elevado, além de que a manutenção das exportações em níveis elevados estava altamente comprometida por causa do predomínio do baixo nível de investimento.

Apesar da ênfase da política econômica com os planos de estabilização tentando controlar a inflação, a taxa anual de inflação teve uma expansão muito elevada, com um processo de financeirização dos preços e hiperinflação que impactou principalmente na população, pois as grandes empresas e o setor bancário utilizaram do ajustamento patrimonial para se defender das perdas. Além do mais, a política restritiva teve como consequência o predomínio da recessão e da instabilidade macroeconômica, com a indústria atravessando uma fase de estagnação e retrocesso no seu parque industrial, na medida em que não acompanhava os avanços tecnológicos dos finais dos anos 1980. A estagnação da indústria estava fortemente associada ao baixo nível das taxas de investimento, tanto do setor privado nacional e estrangeiro, como também das estatais e do governo, causando assim uma taxa de desemprego muito elevada. Já as contas externas que se mantiveram deterioradas por longos períodos, apresentam uma pequena melhora no final dos

anos 1980, mas melhora essa que não pode ser sustentada em uma economia em que predomina um crescimento econômico pífio, particularmente quando se observa a ausência de uma política econômica que tenha como objetivo a expansão e o desenvolvimento econômico. Na verdade, prevalece uma política econômica de caráter restritiva através de ajuste recessivo que só tende a acentuar o desequilíbrio externo e a instabilidade da economia nacional.

### **Capítulo 3 – ANÁLISE DO COMPORTAMENTO DO PRODUTO E DA EVOLUÇÃO DA ESTRUTURA INTRA-INDUSTRIAL DO RAMO DE BENS DE CAPITAL**

Este capítulo tem como objetivo principal analisar o processo de desenvolvimento da indústria brasileira durante o período 1974-1989, levando em consideração os objetivos propostos no II PND e seus impactos no parque industrial brasileiro, particularmente colocando em questão quais foram os avanços ou não da indústria de bens de capital, já que este setor foi prioridade na formulação do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND). Este capítulo será de fundamental importância, pois a partir dele poderemos analisar o dinamismo da indústria de bens de capital no mercado interno e, posteriormente no quarto capítulo, associá-lo a sua performance no mercado externo. Desta forma, seguindo uma coerência metodológica, o estudo da evolução da estrutura intra-industrial e do ramo de bens de capital no Brasil entre 1974-1989 será realizado seguindo a divisão em subperíodos feita no segundo capítulo desta dissertação, ou seja, três fases da economia brasileira, quais sejam: 1974 a 1979, 1980 a 1985 e 1986 a 1989.

#### **3.1 - PRIMEIRO SUB-PERÍODO: 1974-1979**

A partir de 1974 começam a emergir na economia brasileira sérios desequilíbrios no setor externo, que levam a discussões sobre os problemas estruturais do país, como por exemplo, o desequilíbrio no parque industrial nacional. Ao contrário do ocorrido no período anterior (1968/1973), como apresentado no segundo capítulo desta dissertação, os anos de 1974 a 1976 são marcados por um relevante déficit da balança comercial, resultado este que refletia tanto a queda do nível de atividade econômica nos países capitalistas centrais, como também a forte elevação do preço internacional do petróleo em 1973. Além do financiamento do déficit comercial, outro problema era o financiamento da dívida externa, que tinha como uma das explicações o custo da própria dívida, que já começava a operar como auto-alimentador dos desequilíbrios globais do setor externo. É importante ressaltar que um dos fatores que originam o déficit na balança comercial e, por consequência, o desequilíbrio no *front* externo do país, é a importação de bens de capital e insumos básicos.

Na verdade, o primeiro choque do petróleo em fins de 1973 e o realinhamento dos termos de intercâmbio, desfavorável aos países em desenvolvimento não exportadores de petróleo, torna

evidente, para os gestores da política econômica, que entraves ao crescimento poderiam ser originados no estrangulamento do balanço de pagamentos, o que poderia ser evitado através da implantação de um amplo programa de substituição de importações de insumos básicos e de bens de capital, cujas bases estavam consubstanciadas no II PND – Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento. Em princípio, pode-se perceber através da leitura do anúncio do II PND, que havia um diagnóstico oficial indicando que a continuação do ritmo de crescimento e a atenuação do problema das contas externas exigiriam a complementação da estrutura produtiva. A estratégia econômica do governo militar, que o regime político transformou na estratégia econômica do Brasil, portanto, tinha como alguns dos objetivos básicos aumentar as exportações e a produção interna de petróleo, alcançar a auto-suficiência em insumos básicos e promover a substituição de importações em bens de capital. É nesse sentido, que pode ser entendida a pretenciosa orientação do II PND, qual seja: promover uma profunda mudança de prioridades na condução do desenvolvimento industrial do país e do seu padrão de crescimento, favorecendo setores que pudessem internalizar a oferta de bens de produção, de tal forma a tentar manter as altas taxas de crescimento até então verificadas.

No II PND (1974), o governo deixava nítido o reconhecimento da dificuldade de manter taxas de crescimento da ordem de 10% a partir de 1975 – fato este ocorrido na fase anterior (1968 a 1973) <sup>11</sup> - em face, principalmente, da plena capacidade alcançada no setor industrial (com alguns setores operando a plena capacidade), dos problemas relacionados com a crise de energia e escassez de matérias-primas, e de seus efeitos sobre o balanço de pagamentos, além do fato novo que emergia em 1973, representado pela conjuntura mundial não favorável. Entretanto, segundo o governo, para um país que ainda está construindo seu empresariado e sua estrutura industrial, um recuo poderia significar um violento traumatismo, para a organização empresarial e a viabilização nacional para o desenvolvimento, de modo que era necessário fomentar o

---

<sup>11</sup> Para Peñalver (1983), é importante considerar que entre 1968 e 1973 a economia brasileira teve uma performance muito boa, com o PIB subindo à taxa média anual em torno de 11,5% e o setor industrial e as indústrias de manufaturados crescendo à taxa de 13,2 e 13,9%, respectivamente. A existência de um alto grau de capacidade ociosa no setor de manufaturados, as políticas expansionistas adotadas pelo governo e um ambiente internacional favorável contribuíram para o boom do país durante esse período. Os indicadores disponíveis mostram que o índice de utilização da capacidade instalada para a indústria de manufaturados aumentou de 83% em 1968 para 90% em 1973, com todos os subsetores industriais logrando aumentos substanciais. Além disso, as condições favoráveis do balanço de pagamentos permitiram a constante importação de matérias-primas industriais de bens de capital, permitindo assim um incremento na relação de importações. Nessa fase, os elaboradores da política econômica aproveitaram as condições domésticas existentes para adotar uma política fiscal e monetária expansionista, o que começou a aumentar a demanda agregada a partir de 1967.

desenvolvimento industrial, para expandir maciçamente capacidades, que estavam plenamente utilizadas, e a fim de acelerar a substituição de importações em setores básicos e, ao mesmo tempo, realizar a implantação de novos setores, com a criação e adaptação de tecnologia, com a finalidade de consolidar uma economia moderna e mais independente.

Esses objetivos na esfera do parque industrial e em outras áreas previstas no II PND, com o propósito de fazer do Brasil uma sociedade industrial moderna e um modelo de economia competitiva, teriam como fator de grande relevância a presença do Estado, como afirma o Presidente Geisel:

Ajustaremos a economia nacional, no mais curto prazo possível – e já o estamos fazendo sem choques traumáticos nem abalos esgotantes – às novas condições do ambiente internacional, ora tão conturbados. Para tanto, continuaremos persistentemente a eliminar o artificialismo de fórmulas enganosas, e até mesmo socialmente injustas, como a dos subsídios, ao mesmo passo que, por um judicioso mecanismo de incentivos e de desestímulos econômicos, consolidaremos crescentemente o variado campo da produção doméstica que já fomos capazes de criar, e o expandiremos a setores novos – o dos não-ferrosos, dos fertilizantes, de novas fontes de energia, de bens de capital carentes – em que ainda caiba uma política realista de substituição de importações, favorecida pela disponibilidade de recursos e pelas novas escalas de custos internacionais a nos oferecerem perspectivas reais até de competitividade no exterior (GEISEL, p. 04, 1974).

Dentre as principais metas do II PND (1974) no período 1974-1979, havia uma previsão de crescimento do PIB na ordem de 10% ao ano, um crescimento esperado da Indústria em torno de taxas da ordem de 12% ao ano e expansão do produto industrial de aproximadamente de 12,5% para o mesmo período. Previa-se uma taxa de investimento bruto fixo, no período, ao nível de 25% do PIB.

Para viabilizar a meta em relação à indústria nacional, afirma-se no II PND que seria indispensável adotar uma política industrial que buscasse realizar a configuração definitiva - quanto ao estágio - do perfil industrial que se deseja no Brasil. Para isso, seria necessário reconhecer o esgotamento, nos diferentes ramos industriais, do nível de capacidade de produção, sendo, portanto, imprescindível a ampliação de fábricas existentes e a utilização de novos turnos, melhorando também a produtividade na área industrial e gerencial. A nova fase de substituição de importações, principalmente em relação a setores básicos, teria como objetivo corrigir os desbalanceamentos na estrutura industrial e poupar divisas. Com isso, fica em evidência que a viabilização da meta de crescimento do produto e da indústria está estreitamente vinculada à importância de consolidar um modelo brasileiro de capitalismo industrial.

Dentre as principais estratégias do II PND, tem-se o desenvolvimento dos setores de base, com novas ênfases, particularmente da Indústria de Bens de Capital, da Indústria Eletrônica de

Base e da área de Insumos Básicos. Nesse sentido, considera-se que alguns setores são essenciais a serem desenvolvidos, segundo o documento do II PND:

No setor de Bens de Capital, particularmente quanto a equipamentos não seriados, a preocupação fundamental é no sentido de inverter a tendência, que se vinha observando, a que o comprador se colocasse na posição de procurar importar o máximo, pelas desvantagens que a compra de equipamento nacional oferecia (II PND, p. 38, 1974).

No tocante a Insumos Básicos, adotará o Brasil uma política de garantia de suprimento, sempre que viável, objetivando a auto-suficiência, e, muitas vezes, a abertura de fluxo de exportação; quando inviável a auto-suficiência, procurará reduzir o mínimo a dependência em relação a fontes externas, inclusive associando-se a empreendimentos binacionais ou multinacionais para garantia de oferta, em condições razoáveis.

Em sentido amplo, são os seguintes os principais grupos de Insumos Básicos considerados:

- Produtos Siderúrgicos e suas matérias-primas
- Metais Não-Ferrosos e suas matérias-primas
- Produtos Petroquímicos e suas matérias-primas
- Fertilizantes e suas matérias-primas
- Papel e Celulose
- Matérias-Primas para a Indústria Farmacêutica
- Cimento, Enxofre, outros minerais não-metálicos (II PND, p. 39, 1974)

Para Lessa (1998), o II PND pode ser visto como uma projeção da euforia do “milagre” do período 1968/1973 e reflete um projeto de Nação-Potência, principalmente quando se observa os principais objetivos do II PND, tais como: a colocação das indústrias básicas como setor líder da industrialização; o fortalecimento da grande empresa nacional com o intuito para restabelecer o equilíbrio da organização industrial; e a ampliação das relações externas com as correções necessárias para proporcionar ao país um maior grau de independência nacional em relação a fatores externos no quadro de uma economia mundial interdependente. Nesse sentido, afirma Lessa, o II PND tem uma grande similaridade com o projeto nacional-desenvolvimentista da década de 1950 e até mesmo algumas conotações ideológicas parecidas, com a diferença de que o II PND multiplica as ambições daquele frustrado projeto retomando a idéia de Nação como um projeto a construir, com o argumento de que era o momento de concluir a viga mestra que faltava ao país. O governo militar utiliza como estratégia a idéia de que o Brasil pode lograr o desenvolvimento e o *status* de potência, de modo que era o momento mais adequado de retomar o que foi um sonho e realizar o último esforço para alcançar assim o último estágio do processo de industrialização.

Mazzucchelli (1977) afirma que não se pode inferir a partir da leitura do II PND que o país estava diante de uma substancial reorientação na execução da política econômica, pois a grande questão a ser observada é que, na prática, o II PND tem a mesma conduta da política

anterior a 1974, mas mediatizada, agora, pela substancial indisponibilidade conjuntural de divisas que sempre foi de extrema importância para países como o Brasil. É esta disponibilidade que, em última instância, determina a ênfase nos distintos critérios de formulações da política econômica.

Suzigan (1988) defende a hipótese de que com o II Plano Nacional de Desenvolvimento, o Estado brasileiro articulou uma nova fase de investimentos públicos e privados nas indústrias de insumos básicos (siderurgia e metalurgia dos não-ferrosos, química e petroquímica, fertilizantes, cimento, celulose e papel) e bens de capital (material de transporte e máquinas e equipamentos mecânicos, elétricos e de comunicações), além de investimentos públicos em infraestrutura (energia, transporte e comunicações). Na formulação e implementação do II PND, um dos objetivos principais era o de complementar a estrutura industrial brasileira e criar capacidade de exportação de alguns insumos básicos. O autor afirma que mesmo prevalecendo a grande dificuldade de financiamento, principalmente no tocante ao investimento privado nacional (de modo que comprometeu a plena realização das metas estabelecidas), não restam dúvidas de que os investimentos do II PND representaram um esforço de acumulação de capital e uma diversificação de estrutura industrial na direção da indústria pesada, sem precedentes na história da industrialização brasileira.

Segundo Tironi (1979), um ponto fundamental na formulação do II PND é que a proposição que se coloca na política econômica em relação ao setor de bens de capital é que ele cumpra seu papel o qual lhe é facultado, ou seja, promover a especialização produtiva das empresas. Quando se discute especialização produtiva implica em observar que a excessiva diversificação das linhas de produtos de uma mesma empresa impede que elas se desenvolvam tecnicamente e sejam um agente de emancipação tecnológica, na medida em que o mercado tenha de ser repartido entre um excessivo número de fabricantes e nenhum deles possa assim alcançar um nível de escala de produção suficiente que lhe assegure uma certa especialização, condição básica para o aprofundamento tecnológico autônomo. Portanto, afirma o autor, no II PND pode-se detectar que a proposição de política de desenvolvimento tecnológico a partir da especialização produtiva tem uma qualidade que a distingue claramente das políticas tecnológicas anteriores, pois no projeto se vincula a questão tecnológica ao problema da estrutura do mercado interno, seja pelo lado da oferta, ao exigir a diminuição do número de fabricantes em cada linha, seja pelo lado da demanda, proporcionando mecanismos para recomendar que as compras

governamentais observem esse princípio, facilitando assim a atuação do estado no processo de industrialização.

Fica claro que a crise do aumento nos preços de petróleo em 1973 e a conseqüente deterioração dos termos comerciais brasileiros, além da crise no padrão de financiamento internacional com a elevação das taxas de juros no mercado externo, conduziram o governo militar a adotar como estratégia de saída da crise um projeto de desenvolvimento econômico com o claro objetivo de proporcionar ao país um avanço em vários setores, dentre um dos principais: o seu parque industrial. O II PND – que pode ser considerado uma volta a implementação da estratégia de substituição de importações, desta vez misturada com a conscientização da necessidade de continuar expandindo e diversificando exportações de manufaturados - deixa em evidência em sua elaboração que foi levado em consideração os problemas econômicos estruturais da economia brasileira os quais se manifestaram agudamente no déficit do balanço comercial e, por conseguinte, no crescimento da dívida externa.

Na formulação de sua estratégia industrial, os formuladores do II PND de início reconhecem a dificuldade em dar continuidade às taxas de crescimento dos anos precedentes a 1974. Entretanto, mesmo considerando as dificuldades, o II PND não abdica de dar continuidade a expansão da economia no sentido de alcançar o último estágio do desenvolvimento. Para viabilizá-lo, é primordial adotar uma política industrial que, levando em conta que a ampliação da produção não mais poderá ocorrer com absorção de capacidade instalada subutilizada, considere que a nova fase de substituição de importações vai se acelerar, principalmente quanto a setores básicos, para corrigir desbalanceamentos na estrutura industrial e, assim, poupar divisas.

Como já mencionado, as metas estabelecidas pelo II PND teriam como um dos principais agentes o papel do Estado para promover a mudança do padrão de industrialização e elevar o peso do capital nacional na produção, papel este que seria realizado através das empresas estatais, pois as prioridades conferidas às indústrias de base colocavam a grande empresa estatal como a pedra de toque da estratégia do II PND, já que através de seus programas de investimentos se criaria uma demanda efetiva para a consolidação da indústria de bens de capital, com grandes avanços tecnológicos. Como Lessa (1998) afirma, ainda que o II PND não deixe explícito, o objetivo de completar o parque industrial nacional com o desenvolvimento da indústria de bens de capital e de insumos básicos, coloca no centro do palco o papel das estatais, no sentido de

gerar uma demanda orientada crescentemente para o mercado interno e, por conseqüência, fortalecendo assim a indústria nacional.

Portanto, será direcionado às empresas estatais papel de extrema relevância na nova estratégia econômica, pois, através de seus programas de investimentos na área de insumos básicos, elas iriam proporcionar a geração de uma demanda para o setor de bens de capital, fato este imprescindível na estratégia apontada pelo II PND. É importante deixar claro que este ponto é fundamental – mesmo não sendo declarado de forma explícita no II PND o papel das estatais -, pois o investimento estatal no período pós-1974 passa a desempenhar um papel anti-recessivo, mesmo havendo uma diluição no tempo de seus projetos, principalmente a partir de 1977. A questão é que o papel que o investimento das empresas estatais desempenhou para indústria de bens de capital após 1974 foi primordial para a maior participação da indústria nacional nos projetos das empresas estatais, possibilitando grande desenvolvimento em sua capacitação.

Aqui é importante ressaltar que não é um acontecimento novo a atuação do Estado no fomento do processo de industrialização do país, como afirma Suzigan (1988) ao lembrar que foi a partir dos anos cinquenta que o Estado passou a desempenhar um papel mais ativo na estruturação do setor industrial. A estrutura industrial avançou no sentido de incorporar segmentos da indústria pesada, da indústria de bens de consumo duráveis e da indústria de bens de capital, substituindo importações de insumos básicos, máquinas e equipamentos, automóveis, eletrodomésticos, etc. A fase do ciclo expansivo do processo de industrialização brasileira teria como base a produção industrial montada já nos anos 1950.

Ainda segundo Suzigan, foi após o choque do petróleo e a elevação dos preços das matérias-primas no mercado internacional entre 1973 e 1974 que o Estado aumentou ainda mais sua influência sobre os rumos do desenvolvimento industrial. É importante considerar que mesmo com a política macroeconômica tendo um direcionamento moderadamente expansionista, à custa de maior endividamento externo, o ritmo de crescimento da produção industrial e os níveis de consumo caíram na segunda metade dos anos setenta. O déficit da balança comercial fez com que fossem mantidos e ampliados os incentivos e subsídios à exportação de manufaturados, e aumentadas as barreiras não-tarifárias às importações. Entretanto, os níveis de investimento no setor industrial permaneceram elevados, fato este ocasionado pela ação estruturadora do Estado sobre o setor industrial na segunda metade dos anos setenta, de forma similar ao que prevaleceu nos anos 1950.

Mesmo reconhecendo a atuação do Estado já nos anos 1950, um fato que pode diferenciar a presença deste, a partir de 1974 com o II PND é a utilização das estatais como mecanismo de fomentar o processo de industrialização, principalmente quando se observa uma nítida mudança de ênfase nas prioridades de política econômica em decorrência do desequilíbrio das contas externas que apontava para a necessidade de disciplinar a quantidade de incentivos concedida no período pretérito de forma desarticulada, e de estabelecer uma estratégia de controle das importações. Deste modo, reformularam-se, a partir de então, os critérios do CDI (Conselho de Desenvolvimento Industrial) para a concessão de incentivos, e se estabelecem certos quantitativos nas importações dos órgãos públicos e empresas estatais, no sentido de dirigir o maior volume possível de encomendas de máquinas e equipamentos à indústria nacional.

Para Mazzucchelli (1977) foram fundamentais medidas como a utilização de instituições governamentais para dar suporte financeiro às empresas estatais e também empresas privadas nacionais, ampliando os recursos à disposição do BNDE (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico) e da FINAME (Agência Especial de Financiamento Industrial - criada em 1964 e transformada em empresa pública subsidiária do BNDE em 1971), criando também a EMBRAMEC (Mecânica Brasileira S.A.), com o objetivo de realizar aportes de capital de risco às empresas do setor de bens de capital, utilizando de alterações de critérios relativos a política de operações do BNDE, no sentido de forçar a dinamização de uma parte maior dos equipamentos; estenderam-se os benefícios previstos no Decreto –Lei 1171 que equiparava a venda de equipamentos no mercado interno às exportações; criaram-se os Núcleos de Articulação com a Indústria (NAIs), com o objetivo de coordenar a política de compras das empresas estatais e, estabeleceram-se novas restrições às importações e estímulos fiscais seletivos à indústria de máquinas e equipamentos através de Decreto-Lei 1428. Além disso, instituiu-se o depósito compulsório para as importações através da Resolução 354 de fins de 1975. Segundo o autor, o impacto deste elenco de medidas parece ter, em vários casos, atendido aos principais objetivos propostos, verificando que efetivamente alguns dos maiores importadores públicos passaram a colocar no mercado interno a maior parte de suas encomendas de bens de capital.

Quando se discute o II PND, pode-se constatar que há um reconhecimento de que havia limitações no parque industrial brasileiro, apontando, portanto, para duas questões básicas de ordem estruturais que precisavam ser solucionadas, quais sejam: a) a percepção de que seria impossível manter a liderança do crescimento econômico com o setor de bens de consumo

durável como setor líder na produção industrial, o que provavelmente deve ter corroborado para induzir os formuladores da política a buscarem dinamicidade em outro setor; b) o setor de bens de capital apresentava utilização total de sua capacidade, ao mesmo tempo em que os níveis de importação daqueles bens eram demasiadamente elevados, prejudicando assim a produção interna e, por conseqüência, o seu comércio exterior.

Estava claramente indicado, portanto, que a opção de política de incentivar a substituição de importações de bens de capital, através da expansão da capacidade produtiva desses bens no país era a saída para proporcionar ao país um *upgrading* no seu parque industrial e consolidar uma economia moderna. Com isso, a problemática do setor de bens de capital passou a ser considerada de forma muito clara como um dos eixos básicos da política industrial, a qual atribuiu à elaboração das engenharias de produto e de processo e à fabricação de bens de capital o papel de fatores dinâmicos e estratégicos para o desenvolvimento industrial a longo prazo, fazendo com que a orientação da política econômica do período pós-1974 apontasse, em primeira instância, para a necessidade da internalização progressiva da oferta de bens de capital.

Os dois ciclos expansivos da industrialização brasileira que tiveram início a partir dos anos 1950 - o primeiro entre 1955/1962 e o segundo 1967/1973 - tiveram como características similares um crescimento da produção liderado pelos setores de bens de consumo duráveis e de bens de capital. Segundo Serra (1998), as modificações estruturais no segundo ciclo foram menos acentuadas do que no primeiro, assim como o crescimento da produção de bens de consumo duráveis (23,6%) foi maior do que o de bens de capital (18,1%). Segundo o autor, o segundo ciclo também é marcado pelas desproporções inter e intrasetoriais do crescimento, caracterizadas pelo demasiado atraso do crescimento da produção de bens de produção (máquinas, equipamentos e bens intermediários) em relação ao setor de bens de consumo duráveis, não-duráveis e da construção civil. Essa desproporção foi originada pela acelerada expansão das importações de bens intermediários e de bens de capital em proporção superior à produção industrial. Essa afirmação de Serra está bastante relacionada e completa à afirmação de Tavares e Belluzzo (1998), os quais afirmam que uma das raízes do desequilíbrio dinâmico da economia brasileira é a industrialização pesada realizada em condições de subdesenvolvimento:

A industrialização pesada, sob a liderança dos setores de bens de consumo duráveis e de bens de capital (em particular os setores de material de transporte e material elétrico), é incapaz de auto-sustentar-se por um período prolongado. A liderança destes setores, embora determine a lógica da acumulação industrial e tenha poderosos efeitos dinâmicos

sobre a economia – derivados da montagem e ampliação brusca da capacidade produtiva – tem, no entanto, efeito reduzido sobre a produção corrente da estrutura industrial preexistente. Explicando melhor, uma vez montados estes dois setores (1959/1960), ou passando um período de aceleração da sua taxa de investimento (1970/1973) cessa a capacidade de realimentação da demanda interindustrial. Neste momento, o peso absoluto dos setores de bens de consumo não-duráveis, como seus mercados externos à indústria, reaparece como principal componente de demanda corrente da indústria. Sua capacidade de sustentação, porém, depende da taxa de crescimento do emprego e da taxa de salário, ou seja, depende da taxa de acumulação urbana, e por isso é incapaz de manter por si mesma o auge do ciclo (TAVARES e BELLUZZO, p. 140, 1998).

É importante salientar que, segundo os indicadores e estudos sobre a industrialização brasileira no período entre 1968 e 1973, é somente a partir de 1972 que a oferta de bens de capital, com a produção apresentando uma expansão durante todo o período que vai de 1968 a 1974, passa a apresentar taxas de crescimento superiores ao setor de duráveis, tanto para a produção doméstica (principalmente em 1972 e 1973), quanto para o componente importado.

A partir desse dado, duas qualificações citadas por Mazzucchelli (1977) se fazem necessárias em relação a relevância do setor de bens de capital, quais sejam: a) dada a posição estratégica que o setor ocupa na cadeia de relações inter-industriais, ainda mais quando se considera que por sua especificidade de incorporar e difundir o progresso tecnológico, sua constituição inacabada tem como conseqüência o predomínio da incapacidade relativa da economia conceber e produzir, endogenamente, parcela não desprezível dos principais elementos que compõem o capital constante. Sendo assim, a auto-determinação da reprodução do capital é um processo que permanece incompleto a nível nacional. b) a ausência de uma completa articulação orgânica do setor de bens de capital no âmbito das relações inter e intra departamentais determina que as importações de máquinas e equipamentos se coloquem como uma contínua exportação de estímulos para o Departamento I das economias centrais. Esses estímulos, se internalizados, aduziriam um dinamismo adicional significativo à acumulação de capital. Esta possibilidade, entretanto, é negada pelas próprias características estruturais do padrão de acumulação.

Erber (1974) lembra que estudar a indústria de bens de capital é de extrema importância pelo fato deste setor estar relacionado com funções importantes no processo de desenvolvimento econômico de um país, particularmente no caso do Brasil, tais como a sua capacidade de exercer uma influência elevada no processo de acumulação de capital do país, como também o seu papel desempenhado no processo de absorção e difusão de tecnologia, à importância da atuação do Estado para o desenvolvimento do setor e à presença marcante de um núcleo de produtores de

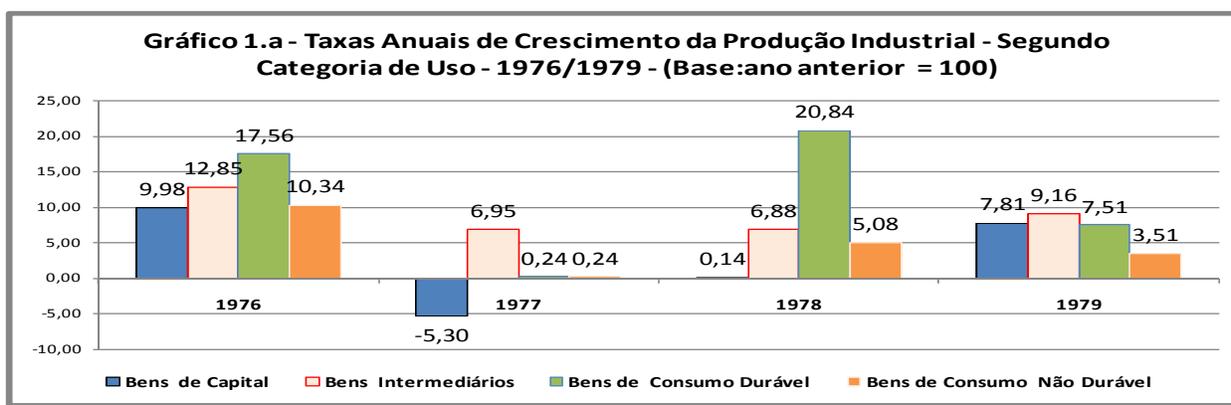
origem nacional, relativamente sofisticado tecnologicamente, que, por atuar em concorrência com empresas estrangeiras aqui sediadas e com importações diretas, teriam interesse no desenvolvimento de tecnologia no país como elemento de competição com esses concorrentes. Além do mais, a indústria de bens de capital não só atua na incorporação do progresso técnico como é elemento primordial em sua difusão, pelo fato de existir ligações funcionais com o resto do sistema econômico. Sendo a fornecedora dos meios da produção para os demais setores da economia, ela recolhe as solicitações de inovações em seus produtos, provindas de todas essas fontes e, ao incorporar o progresso tecnológico em seus produtos, ela o difunde por todos os seus compradores, de forma que o progresso tecnológico na indústria de bens de capital quer seja ele autônomo, quer solicitado por uma indústria compradora de bens de capital, tende a se propagar em cadeia ao resto da economia, traduzindo-se em maior produtividade dos fatores de produção e/ou melhor qualidade dos bens finais.

Com isso, é fácil perceber o porquê que a problemática do setor de bens de capital passou a ser considerada de forma muito clara como um dos eixos básicos da política industrial, a qual atribuiu a elaboração das engenharias de produto e de processo e à fabricação de bens de capital o papel de fatores dinâmicos e estratégicos para o desenvolvimento industrial a longo prazo, fazendo com que a orientação da política econômica do período pós-1974 aponte, em primeira instância, no sentido de uma internalização progressiva da oferta de bens de capital. De outro lado, porém, e como movimento contrário, as determinações já estudadas na literatura corrente apontam para o fato de que há uma redefinição constante na orientação original da política econômica, de modo que a participação da produção local na oferta permanece, via de regra, inferior à participação possível.

Esperava-se que após a implementação do II PND o setor de bens de capital apresentasse uma relativa aceleração na sua produção, aliada a uma estratégia de tentar dinamizar o setor com a reorientação da demanda para o mercado interno. Como se pode perceber na tabela já apresentada no segundo capítulo dessa dissertação, os índices de produção industrial da indústria de transformação, por categoria de uso, deixam muito claros uma relativa desaceleração da indústria no período 1974/1979, com o setor de bens de capital e de bens de consumo duráveis apresentando um declínio mais acentuado. Na verdade, os resultados da indústria de transformação apontam para uma frustração do que se esperava pelos objetivos propostos pelo II PND, já que a taxa de crescimento esperada para o período 1974-1979 era de 78%, ou seja, uma

média de crescimento na ordem de 13% ao ano, sendo que para a indústria de bens de capital, esperava-se um aumento no período entre 1974-1979 de 70%, uma média de 11% ao ano aproximadamente.

Em 1975, a produção industrial apresentou uma redução no seu ritmo de crescimento relevante em todos os setores, como mostra a tabela 1.a. O setor de bens de capital apresenta uma leve recuperação em 1976, mas voltando a reduzir sua produção em 1977, com uma pequena recuperação em 1978 e 1979, de modo que prevalece no setor uma taxa média negativa de crescimento (-0,84%) durante o período 1974/1979.



Fonte: Anuário Estatístico - IBGE

Como mostram os indicadores, o setor de bens de capital entre 1976 e 1979, apresenta um comportamento demasiadamente inconstante, com 1976 tendo um crescimento de 9,98%, mas 1977 uma forte queda de -5,30% e, conseqüentemente, uma leve recuperação em 1978 e 1979. A taxa média de crescimento para o período é de 3,16%, ou seja, bem abaixo da taxa média de crescimento esperado pelo II PND que era de 11%, ficando em evidência a frustração dos objetivos propostos pelo plano.

O setor de bens de consumo duráveis é o que continua mantendo a liderança no processo de crescimento da produção industrial, com taxas de crescimento bem acima dos outros setores, com o ano de 1978 apresentando a maior taxa de crescimento, 20,84%, obtendo uma média entre 1976/1979 de 11,48%. O setor de bens intermediários fica em segundo lugar, com uma taxa média de crescimento em torno de 8,9% entre 1976/1979. Já os bens de consumo não-duráveis têm uma taxa média de crescimento no período 1976/1979 de 4,8%. Os indicadores deixam nítido o fraco desempenho do setor de bens de capital, o qual teve a pior taxa média de crescimento na indústria de transformação para o período. É importante notar que em 1979 os

indicadores da produção da indústria de transformação apresentam taxas de crescimento bem abaixo dos períodos anteriores, ficando assim muito claro a reversão do ciclo industrial brasileiro e a forte tendência a crise nos anos 1980. A taxa média de crescimento de cada setor da fase 1975/1979 quando comparado com a do período 1967/1973, aponta para um desaquecimento da produção industrial.

No estudo de Tironi (1979), o autor mostra que a indústria de bens de capital teve um crescimento de 20,5% entre 1967/1973, bens intermediários 15,3%, bens de consumo duráveis 23,8% e bens de consumo não duráveis 11,8%. Fica evidente a perda de dinamismo do setor industrial, quando se observa que a taxa média de crescimento da indústria de transformação caiu de 12,2% durante a fase da expansão da economia brasileira entre 1968/1973, para uma taxa média de crescimento de 7,3% entre 1974/1979.

Segundo Tavares e Belluzzo (1998), a reversão endógena do ciclo não se manifesta de forma abrupta justamente porque o investimento estatal continuou crescendo através da capacidade de autofinanciamento corrente das empresas públicas e a sua capacidade de endividamento própria nos mercados financeiros interno e externo. Concomitantemente ao aumento da FBCF, o subsídio foi outra variável que apresentou crescimento, com exceção em 1976. O aumento dos subsídios denota bem o papel que o Estado tentava exercer para alcançar os objetivos do projeto.

O resultado decepcionante do setor e bens de capital parece confirmar que o II PND estava inserido em uma gama de contradições em seus propósitos e ações, como bem afirma Mazzuchelli (1977) ao observar que apenas no domínio intencional era que poderia omitir as contradições do projeto, contradições que estavam incluídas nas redefinições que o movimento da acumulação a cada momento iria impor às metas originais da política econômica. Um dos grandes problemas, segundo o autor, era o predomínio da mediatização dos objetivos do II PND, mediatizações estas que estão na própria intencionalidade das contradições específicas que emergem do movimento imediato da acumulação, ou seja, a política econômica relativa ao setor de bens de capital estava repleta de tendências contraditórias, principalmente quando se detecta que se acionavam mecanismos que redundavam na demasiada expansão das importações, muitas vezes não comprometidas com uma efetiva função suplementar. Portanto, o caráter imediatista da política econômica, relativa ao setor de bens de capital deixa em evidência que é um grande equívoco pensar que o simples estrangulamento das contas externas possa, por si só,

proporcionarem uma política eficaz e irreversível de internalização da oferta de bens de capital. Pelo contrário, esta política está em condições subalternas às determinações estruturais definidas pelo padrão de acumulação, de modo que ela fica circunscrita aos limites em que se situa e está, indubitavelmente, comprometida com as determinações contraditórias do setor externo. Logo, mesmo com a política econômica sendo direcionada no sentido de estimular a produção doméstica, pode, no máximo, avançar rumo a uma internalização inconclusa.

Os indicadores da produção industrial em níveis mais desagregados, ou seja, segundo classe e gêneros da indústria, apontam para um maior detalhe no estudo da evolução do parque industrial nacional, como mostram as tabelas 5.a, com os índices anuais da produção industrial segundo classes e gêneros, e a tabela 6.a, com as taxas de crescimento da produção industrial segundo as classes e gêneros da indústria.

**Tabela 5.a - Índices Anuais da Produção Industrial, Segundo Classes e e Gêneros de Indústria - 1973/1979 - (Base: 1981 = 100)**

Classes e Gêneros de Indústria	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
<b>Indústria Geral</b>	...	...	78,57	87,92	89,81	95,32	101,96
<b>Indústrias Extrativas</b>	...	...	76,07	78,16	75,44	81,11	90,88
<b>Indústrias de Transformação</b>	70,31	75,76	78,65	88,18	90,19	95,70	102,26
Minerais Não-Metálicos	58,14	66,74	72,74	81,77	87,61	92,51	97,94
Metalurgia	69,95	73,57	80,33	88,05	93,86	98,98	107,11
Metalurgia Básica	...	...	75,04	81,57	91,55	98,49	109,79
Outros Produtos Metalúrgicos	...	...	90,29	100,21	98,63	100,49	103,12
Mecânica	75,85	84,69	97,51	106,47	99,33	100,99	108,73
Material Elétrico e de Comunicações	63,89	70,43	70,78	83,30	83,53	97,69	105,23
Material de Transporte	81,40	96,74	97,24	105,65	105,33	116,29	124,07
Autoveículos	...	...	102,44	111,21	110,84	124,45	131,99
Outros Produtos de Transporte	...	...	85,68	93,25	93,01	99,41	107,30
Papel e Papelão	69,71	72,69	61,93	74,91	76,72	85,32	96,57
Borracha	68,90	81,46	85,31	94,75	92,83	99,88	107,08
Química	62,82	66,19	67,83	78,79	82,77	89,10	97,43
Petroquímica, Refino e Destilação do Carvão-de-Pedra	...	...	81,47	88,28	90,08	97,77	103,75
Outros Produtos Químicos	...	...	59,57	72,47	77,79	83,18	92,61
Farmacêutica	...	...	85,97	97,29	81,55	82,71	87,28
Perfumaria, Sabões e Velas	54,78	61,07	63,32	72,97	70,54	78,59	90,42
Produtos de Matérias Plásticas	60,50	74,52	78,34	94,56	94,84	106,69	110,47
Têxtil	89,05	85,97	87,97	92,27	94,16	100,31	108,81
Vestuário, Calçados e Artefatos de Tecidos	66,87	68,28	73,18	80,83	80,36	86,52	90,96
Produtos Alimentares	72,02	75,96	75,86	85,55	91,22	90,22	89,87
Bebidas	64,75	70,15	74,00	83,79	94,64	101,34	106,04
Fumo	61,10	68,93	74,37	81,20	87,89	92,94	99,95

Fonte: Anuário Estatístico do Brasil – IBGE

Estatísticas Históricas do Brasil: Séries Econômicas, Demográficas e Sociais – 1550 a 1989

A tabela 5.a, com os índices anuais da produção industrial para o período 1974/1979, mostra que a indústria em geral teve um crescimento a partir de 1975 muito pouco relevante, sendo que 1976 foi o período de maior taxa de crescimento, 11,9%. Se calcular a taxa média de crescimento da produção da indústria geral para o período com os valores disponíveis (1976/1979), tem-se uma taxa média de 6,79%, bem abaixo da meta estabelecida pelo II PND que foi um aumento de 76% para o período entre 1974/1979, uma média de crescimento de 12,6% ao ano. Já na indústria de transformação, como anteriormente mencionado, a meta de crescimento para o período 1974/1979 era de 78%, média de 13% ao ano. Entretanto, o crescimento obtido foi aproximadamente a metade do estabelecido, ou seja, uma taxa média de crescimento de apenas de 6,49% entre 1974 e 1979. A tabela 6.a, com as taxas de crescimentos da produção industrial segundo as classes e gêneros da indústria, deixa em evidência os setores que mais se destacaram e os que tiveram um rendimento abaixo do esperado.

**Tabela 6.a - Taxas Anuais de Crescimento da Produção Industrial, Segundo as Classes e Gêneros de Indústria - 1974/1979 (Base: ano anterior = 100)**

Classes e Gêneros de Indústria	1974	1975	1976	1977	1978	1979
<b>Indústria Geral</b>	...	...	11,90	2,15	6,14	6,97
<b>Indústrias Extrativas</b>	...	...	2,75	-3,47	7,51	12,05
Extrativa Mineral	...	...	2,75	-3,47	7,51	12,05
<b>Indústrias de Transformação</b>	7,75	3,81	12,12	2,27	6,11	6,86
Produtos de Minerais Não-Metálicos	14,79	8,99	12,41	7,14	5,59	5,88
Metalurgia	5,18	9,19	9,62	6,59	5,44	8,24
Metalurgia Básica	...	...	8,70	12,24	7,59	11,47
Outros	...	...	10,98	-1,57	1,89	2,61
Mecânica	11,65	15,14	9,19	-6,71	1,68	7,66
Material Elétrico e de Comunicações	10,24	0,50	17,69	0,27	16,96	7,71
Material de Transporte	18,85	0,52	8,65	-0,30	10,41	6,69
Autoveículos	...	...	8,56	-0,33	12,28	6,06
Outros	...	...	8,83	-0,25	6,88	7,93
Papel e Papelão	4,27	-14,80	20,95	2,42	11,21	13,19
Borracha	18,23	4,73	11,07	-2,02	7,59	7,21
Química	5,36	2,48	16,15	5,29	7,53	9,36
Petroquímica, Refino e Destilação do						
Carvão-de-Pedra	...	...	8,35	2,04	8,55	6,11
Outros	...	...	21,66	7,34	6,93	11,34
Produtos Farmacêuticos e Veterinários	...	...	13,17	-16,18	1,42	5,53
Perfumaria, Sabões e Velas	11,48	3,68	15,24	-3,33	11,41	15,06
Produtos de Matérias Plásticas	23,17	5,13	20,71	0,30	9,34	6,53
Têxtil	-3,46	2,33	4,88	2,05	6,52	8,48
Vestuário, Calçados e Artefatos de Tecidos	2,11	7,18	10,45	-0,58	7,66	5,14
Produtos Alimentares	5,47	-0,13	12,78	6,62	-1,09	-0,39
Bebidas	8,34	5,49	13,22	12,95	7,09	4,63
Fumo	12,82	7,89	9,19	8,24	5,74	7,54

Fonte: Anuário Estatístico do Brasil – IBGE

Estatísticas Históricas do Brasil: Séries Econômicas, Demográficas e Sociais – 1550 a 1989

Entre os setores que ganharam destaque no II PND, como os Insumos Básicos considerados pelo projeto - Produtos Siderúrgicos e suas matérias-primas, metais não ferrosos e suas matérias-primas, produtos petroquímicos e suas matérias-primas, fertilizantes e suas matérias-primas, defensivos agrícolas e suas matérias-primas, papel e celulose, matérias-primas para a indústria farmacêutica e cimento, enxofre, outros minerais não-metálicos – todos tiveram uma taxa média de crescimento para o período positiva, sendo que foram taxas abaixo do esperado pelo projeto<sup>12</sup>. Dentre os que apresentaram a maior taxa média de crescimento para o período 1974/1979, são os produtos de minerais não-metálicos com um percentual médio de crescimento de 9,13%; em seguida a indústria química com 7,7% e depois a indústria metalúrgica com uma expansão para o mesmo período de 7,38%. Para os setores que têm dados disponíveis apenas para o espaço temporal compreendido entre 1976/1979 o destaque é para outros produtos químicos com o percentual de crescimento de 11,82%, ao mesmo tempo em que a indústria metalúrgica básica cresce 10% e a petroquímica, refino e destilação do carvão-de-pedra tiveram expansão de 6,26%.

Já para os produtos que compõem os ramos industriais do setor de bens de capital, o setor que lidera o crescimento para o período 1974/1979 é material elétrico e de comunicações, com uma taxa média de crescimento de 8,89%. Em seguida, material de transporte tem uma expansão média de 7,47% para o mesmo período, mecânica taxa de 6,44% e o setor como autoveículos que tem uma demanda por produtos da indústria de bens de capital de extrema importância, teve um crescimento de 6,64%.

Obviamente que são relevantes alguns dos resultados apresentados pela indústria de bens de capital em resposta às propostas expansionistas do II PND, de tal forma que isso já o eleva à seleta categoria de Planos que saíram do papel, mas que também não significa que seus objetivos tenham sido alcançados completamente. Não se pode negligenciar que os projetos na área de insumos básicos representam uma vigorosa fonte de demanda efetiva para a indústria de bens de capital, particularmente o segmento produtor de bens sob encomenda. Essa afirmação é tanto mais verdadeira e exata quando se têm um menor desvio para importações as encomendas das

---

<sup>12</sup> As metas estabelecidas pelo II PND para as indústrias segundo classe e gêneros, foram feitas em mil toneladas e não em valores. Como não há indicadores disponíveis em toneladas, mas só em valores, fica difícil fazer a comparação entre o crescimento alcançado pelos setores e o que era esperado pelo projeto. Entretanto, com base nas metas estabelecidas em toneladas pelo projeto e os valores disponíveis da produção, pode-se concluir que o II PND não alcançou seus objetivos, como atesta vários estudos na literatura corrente.

empresas estatais responsáveis pela produção de matérias-primas e bens intermediários. De qualquer forma, a decisão governamental de levar adiante, mesmo que com sucessivos adiantamentos, grandes projetos na área de produção de energia elétrica ou na indústria siderúrgica, entre outros, muito influenciou o setor de bens de capital ligado a indústria de base.

O que chama a atenção nos indicadores da indústria por classe e gêneros, assim como nos indicadores por categoria de uso, é a forte contração da indústria de transformação em 1977, decorrente do declínio do investimento e do produto da economia brasileira no período. Segundo Peñalver (1983), a ênfase sobre a substituição das importações, sobretudo de bens de capital, a partir de 1974, foi uma combinação da alta demanda esperada para tais bens (a ser parcialmente gerada pelo ambicioso programa de investimentos do setor público) e do súbito aperto da restrição de comércio externo que o Brasil enfrentou. O II PND exigiu claramente altos investimentos em setores como polpa e papel, petroquímica, fertilizantes, aço e metais não-ferrosos, com o objetivo de alcançar ou aproximar-se à auto-suficiência até fins de 1979. Entretanto, os cortes substanciais em demanda, sobretudo com a redução do programa de investimento público, fizeram com que muitos projetos industriais enfrentassem sérios problemas de capacidade ociosa logo que se concluíram. Sendo assim, o não reconhecimento do impacto a médio prazo dos choques externos de 1973/1974 foi responsável pelos problemas que começaram a se desenvolver em várias indústrias produtoras de bens de capital já em 1977, mesmo existindo as barreiras adicionais às importações.

O conjunto das atividades industriais evidencia mudanças significativas durante a fase 1974-1979, na medida em que o crescimento da produção industrial parece se sustentar com a extração mineral e os serviços industriais de utilidade pública. Por outro lado, a indústria de transformação apresenta um movimento de redução do crescimento. Esse é resultado da redução do investimento privado e a revisão dos investimentos do setor produtivo e estatal inspirado no II PND, como também indica o dinamismo diferente da extrativa mineral e a finalização de grandes obras de infra-estrutura a cargo do setor público.

Um dos problemas básicos relacionado ao dinamismo do setor de bens de capital, ou melhor, pela não realização da sua expansão esperada, é apontada por Assis (1985), ao afirmar que a ambigüidade foi a característica básica das políticas industriais para o setor de bens de capital já realizadas no país com o objetivo de fomentar o processo de industrialização, parecendo acentuar-se mais ainda com o II PND, pois ao mesmo tempo em que havia medidas de incentivo

a produção nacional, predominava também um afrouxamento do controle das importações, sob pena de estrangular prematuramente o forte surto de expansão característico destes anos. Portanto, afirma Assis:

“Em síntese, a política industrial para o setor apresenta características que, em maior ou menor grau, se repetem em vários outros períodos. De um lado, a nível institucional, verifica-se uma sucessão de medidas pouco articuladas e até mesmo conflitantes, ditadas mais pelas necessidades contingenciais do momento do que pelo apego a uma visão de longo prazo. Por outro, a participação decisiva do Estado em determinados setores que embora representem estrangulamentos para a acumulação da órbita privada, não são atraentes a capitais que se subordinam exclusivamente à lógica do lucro” (Assis, 1985, p. 40).

A utilização dos valores da produção industrial segundo as classes e gêneros e a taxas de participação, respectivamente, proporcionam uma análise do peso de cada gênero e classe da indústria no total da produção, propiciando assim mecanismos para realizar observações sobre a relação entre a importância da taxa de crescimento econômico com a evolução da participação de cada setor no total da produção.

Na tabela 7. a, observa-se que o grande responsável pelo valor total da produção industrial é a indústria de transformação, com uma participação que sempre fica em torno de 98%. As indústrias extrativas têm uma participação de 1,5% em geral, oscilando sempre entre 1,3% e 1,6% aproximadamente, durante todo o período estudado. Em 1973, o setor com maior participação é o de produtos alimentares (17,60%), mas que sofre uma redução quase que contínua até 1979, ficando num patamar de 15,19%, deixando de ser o líder na participação no valor total da produção e ficando em segundo lugar. Já a indústria metalúrgica, que em 1973 ocupava o segundo lugar (12,61%), tem um crescimento irrelevante em sua participação no período, permanecendo quase no mesmo nível ao longo do tempo, de modo que em 1979 ela deixa de ser o segundo setor na produção para ficar em terceiro com uma participação de 13,52%. O destaque fica por conta da indústria química que em 1973 tinha uma participação no total da produção de 11,95% e em 1979 alcança o nível de 16,03%, ou seja, uma expansão de 34,14%, setor que mais logrou crescimento em sua participação na produção, o que o levou a ser o setor líder na participação no valor da produção total.

**Tabela 7.a - Participação Percentual no Valor Total da Produção -  
Segundo Classes e Gêneros da Indústria - 1973/1979**

Classes e Gêneros de Indústria	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
<b>Indústria Geral</b>	100	100	100	100	100	100	100
<b>Indústrias Extrativas</b>	1,39	1,30	1,38	1,38	1,53	1,62	1,67
<b>Indústrias de Transformação</b>	98,61	98,70	98,62	98,62	98,47	98,38	98,33
Produtos de Minerais Não-Metálicos	3,36	3,40	3,91	3,91	4,12	4,03	3,90
Metalúrgica	12,61	13,98	13,19	13,19	13,27	13,17	13,52
Mecânica	7,11	7,27	7,87	7,87	7,72	7,86	7,74
Material Elétrico e de Comunicações	4,82	5,00	4,97	4,97	5,05	5,33	5,11
Material de Transporte	8,72	8,78	8,91	8,91	8,38	8,26	7,75
Madeira	2,61	2,45	2,10	2,10	1,86	1,83	1,83
Mobiliário	1,67	1,46	1,47	1,47	1,53	1,55	1,44
Papel e Papelão	2,70	3,28	2,33	2,33	2,36	2,41	2,73
Borracha	1,45	1,52	1,59	1,59	1,53	1,67	1,60
Couros e Peles e Produtos Similares	0,82	0,49	0,47	0,47	0,52	0,58	0,67
Química	11,95	14,48	15,24	15,24	15,52	15,42	16,03
Produtos Farmacêuticos	1,94	1,44	1,50	1,50	1,37	1,30	1,24
Perfumaria, Sabões e Velas	1,13	1,09	1,00	1,00	1,02	0,97	0,96
Produtos de Matérias Plásticas	1,89	1,96	1,81	1,81	1,86	1,97	1,97
Têxtil	8,93	7,69	6,65	6,65	6,85	6,66	6,64
Vestuário, Calçados e Artefatos de Tecidos	3,39	3,23	3,39	3,39	3,59	3,55	3,65
Produtos Alimentares	17,60	15,57	15,85	15,85	15,65	15,60	15,19
Bebidas	1,58	1,29	1,24	1,24	1,24	1,23	1,16
Fumo	0,80	0,72	0,78	0,78	0,81	0,76	0,81
Editorial e Gráfica	2,02	1,91	2,14	2,14	1,79	0,76	0,82
Diversas	1,50	1,69	1,28	1,28	1,52	1,53	1,62
Atividades de Apoio	...	...	0,94	0,94	0,92	1,02	1,12

Fonte: Anuário Estatístico do Brasil – IBGE

Estatísticas Históricas do Brasil: Séries Econômicas, Demográficas e Sociais – 1550 a 1989

Em relação aos setores relacionados à indústria de insumos básicos, observamos em parágrafos anteriores para o período 1974/1979, que os produtos de minerais não-metálicos teve uma taxa média de crescimento de 9,13%, com a indústria química tendo uma expansão de 7,7% e depois a indústria metalúrgica apresentando um crescimento de 7,38%. Já para os setores que tem dados disponíveis apenas para o espaço de tempo compreendido entre 1976/1979 o destaque foi para outros produtos químicos com o percentual de crescimento de 11,82%, ao mesmo tempo em que a indústria metalúrgica básica cresce 10% e a petroquímica, refino e destilação do carvão-de-pedra tiveram expansão de 6,26%. Mesmo com todos esses setores apresentando taxas de crescimento positivas, o único setor que de fato teve destaque na participação no valor total da produção é o ramo de química, o qual obteve uma expansão de 31,14% entre 1973/1979. Já os setores de produtos minerais não-metálicos, a metalúrgica, papel e papelão e os produtos farmacêuticos deixam nítidos que as suas respectivas taxas de crescimento no período não foram o suficientes para que eles alcançassem maior relevância na indústria nacional.

Em relação aos produtos que compõem os ramos industriais do setor de bens de capital, foi mostrado que o setor líder do crescimento para o período 1974/1979 foi material elétrico e de comunicações, com uma taxa média de crescimento de 8,89%. Em seguida, material de transporte tem uma expansão média de 7,47% para o mesmo período, mecânica taxa de 6,44% e setores como autoveículos que tem uma demanda por produtos da indústria de bens de capital de extrema importância, teve um crescimento de 6,64%. Aqui reside o ponto de maior frustração do II PND, já que o setor de bens de capital era um dos principais ramos a ser desenvolvido pelo projeto e a taxa de crescimento obtida durante o período 1974/1979, não foi capaz de alterar a participação desses setores no valor total da produção. Como pode ser visto na tabela 7.a, a participação do ramo mecânica em 1973 era de 7,11% e em 1979 fica em 7,74%, um aumento irrelevante, ou melhor, insignificante. Assim, como o de material elétrico e de comunicações que em 1973 tinha a participação de 4,82% e em 1979 tem um pequeno aumento para 5,11%. O pior mesmo foi o setor de material de transporte, o qual em 1973 tinha uma participação no valor total da produção de 8,72% e em 1979 sofre uma redução para 7,75%, pequena redução, mas ao mesmo tempo significativa tendo em vista que era importante sua expansão para o crescimento e fortalecimento do setor de bens de capital.

Assim como chamou a atenção, os indicadores da indústria por classe e gêneros e os indicadores segundo categoria de uso ao apresentarem uma significativa contração da indústria de transformação em 1977, decorrente do declínio do investimento e do produto da economia brasileira no período, seus impactos na participação de cada setor no valor da produção total também são notáveis. A partir de 1977 alguns ramos da indústria de insumos básicos passam a apresentar quedas em suas participações no valor total da produção, como os produtos de minerais não-metálicos, a indústria metalúrgica (esta com uma leve recuperação em 1979), papel e papelão, e os produtos farmacêuticos. Os setores de mecânica, material elétrico e de comunicações e material de transporte também apresentam declínio em sua participação no valor total da produção entre 1977 e 1979.

Quando se discute a produção do setor de bens de capital, Mazzucchelli (1977) chama a atenção para o fato de que a expansão do setor de bens de capital tende a se traduzir em impulsos intra-setoriais, altamente positivos, e em estímulos não menos significativos junto ao setor siderúrgico, o que pode ser confirmado com os cerca de 20% do consumo de laminados relacionado ao setor de bens de capital, e que a expansão do setor siderúrgico redunde em

demandas ampliadas de máquinas e equipamentos, verificando-se, portanto, como a interação dos “linkages” internos ao Departamento I pode se configurar em processos de realimentação altamente dinâmicos. Segundo o autor, cabe ainda destacar que na medida em que as demandas do setor de bens de capital, bem como as demandas de bens de capital são atendidas através de importações, verifica-se uma exportação de estímulos que compromete, ao menos parcialmente, os citados processos de realimentação.

Mazzucchelli afirma que observando com mais detalhe as características da demanda de bens de capital na etapa expansiva no Brasil, pode-se constatar que há um parque produtivo em expansão e diferenciação – constituído por um setor de bens de consumo duráveis com elevada participação de empresas estrangeiras, por um setor de insumos básicos onde a presença de grandes empresas estatais é preponderante, e por um amplo setor de bens de consumo não duráveis em permanente modernização – o que geraria um ritmo de crescimento e sofisticação da demanda de máquinas e equipamentos superior à evolução da capacidade de produção e de atualização tecnológica do setor de bens de capital.

Aliando a análise do setor de bens de capital com outro ramo da indústria de transformação, segundo Mazzucchelli, observa-se que no setor de bens de consumo duráveis, a dominância das empresas estrangeiras implica em interesses objetivos que direcionam para o exterior as suas compras de bens de capital, principalmente os seriados. Estes interesses incluem a transferência de padrões tecnológicos já desenvolvidos, a subordinação a políticas de expansão determinados pelas matrizes, a utilização em larga escala de financiamento externo e a conveniência de renovação da capacidade produtiva das plantas nas economias centrais ou a remessa de lucros mediante a prática de sobrefatura. Portanto, conclui o autor, as limitações financeiras do setor produtivo estatal, a utilização sistemática de projetos de concepção externa, a gravitação das empresas de capital estrangeiro na estrutura industrial, a política de captação de empréstimos em moeda, a estratégia de expansão das exportações e a própria insuficiência de desenvolvimento tecnológico nacional, representam determinações que, forçosamente, remetem as características do padrão de acumulação, ou seja, a própria natureza do padrão de acumulação determina o movimento combinado de duas tendências contraditórias em relação ao processo de industrialização no Brasil, especialmente concernente ao setor de bens de capital, quais sejam: se de um lado irradia estímulos à expansão do setor de bens de capital, por outro determina que essa

expansão seja sempre inconclusa face às necessidades globais de acumulação, levando o setor de bens de capital a ter uma função sempre subordinada dentro da estrutura industrial do país.

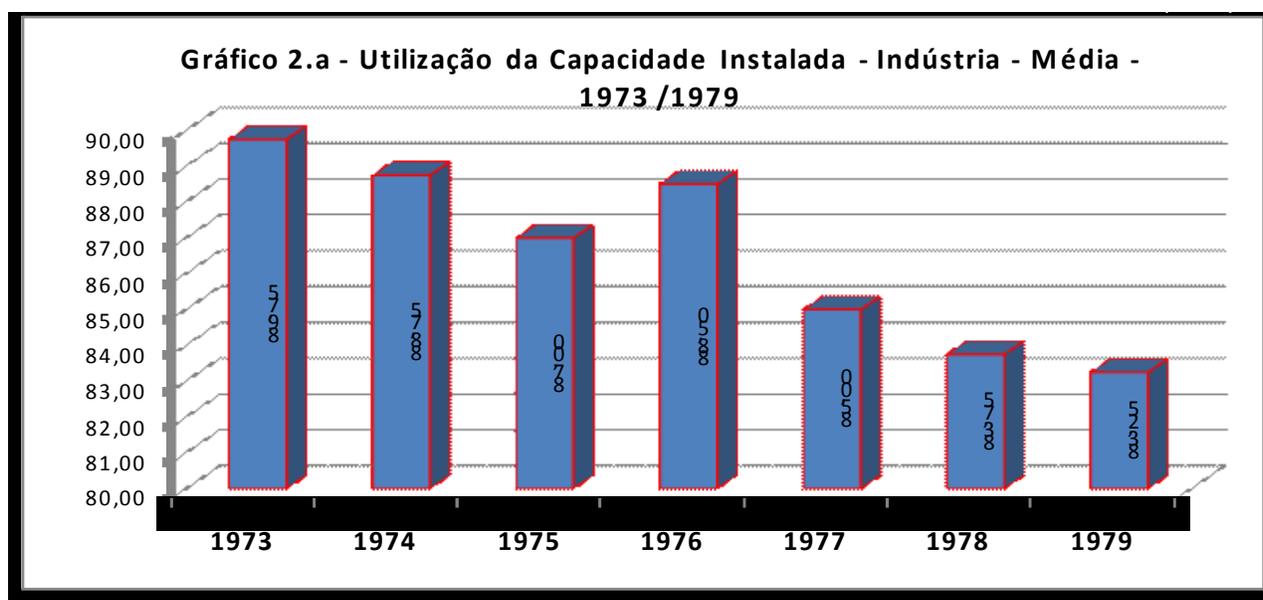
Os indicadores apontam para uma confirmação da hipótese de Lessa (1998), o qual afirma que o II PND sofre uma revisão em 1977, descaracterizando-o como um projeto de grandes transformações da economia, principalmente quando se observa, segundo o autor, que a consolidação da indústria de bens de capital foi perseguida com firmeza ao longo do período 1974/1976, com a realização da montagem de um padrão de financiamento e capitalização para as empresas do setor, ampliação de linhas de crédito para a comercialização da produção interna, a importante tentativa de neutralizar ou até mesmo compensar as vantagens financeiras e tecnológicas dos fornecedores internacionais, estímulo à engenharia de projeto, tentativa de desvio das importações para o mercado interno (utilizando as estatais como um dos principais mecanismos, mesmo que às vezes tendo atuação contraditória), ampliação das margens de proteção aduaneira e fiscal, entre outras medidas. O fato é que houve a tentativa de implementar uma estratégia de concentração de atenções em relação ao fomento à indústria de bens de capital, de modo que um dos sinais claros do fracasso do II PND é o não ou pouco relevante desenvolvimento desse setor a partir de 1977.

Indubitavelmente que o II PND tinha metas que o fazia um projeto ousado pelo fato de não apenas estabelecer objetivos de profundas mudanças estruturais, mas pelo seu planejamento de manter uma taxa de crescimento do PIB na ordem de 10% ao ano no período 1974-1979. Entretanto, os indicadores da indústria deixam em evidência o fracasso do projeto a partir de 1977, assim como os indicadores das contas nacionais apresentados no segundo capítulo dessa dissertação, os quais apontam para a redução da taxa de crescimento econômico já em 1975, tendo uma recuperação em 1976 e depois taxas de crescimento econômico que se distanciavam da realidade das metas estabelecidas pelo II PND. A taxa média de crescimento do PIB ficou na ordem de 6,7%, bem abaixo do que era proposto e da taxa média do crescimento do período anterior, 1968/1973.

O crédito manteve a tendência de forte expansão dos anos anteriores a 1974, com os investimentos previstos no II PND começando a serem implementados. Desta forma, a Formação Bruta de Capital Fixo teve taxas de crescimento expressivas a partir de 1974, com a construção e máquinas e equipamentos sendo os principais setores de destino dos investimentos. A participação da administração pública teve uma importante elevação na FBCF, principalmente na

construção, mas já apresentando redução em 1977 tanto na construção, como também em máquinas e equipamentos. A elevação da participação da administração pública na FBCF está fortemente relacionada ao papel de grande relevância que as estatais tiveram nesse período. Concomitantemente ao aumento da FBCF, o item subsídio foi outra variável que apresentou crescimento, com exceção em 1976. O aumento dos subsídios denota bem o papel que o Estado tentou exercer para alcançar os objetivos do projeto.

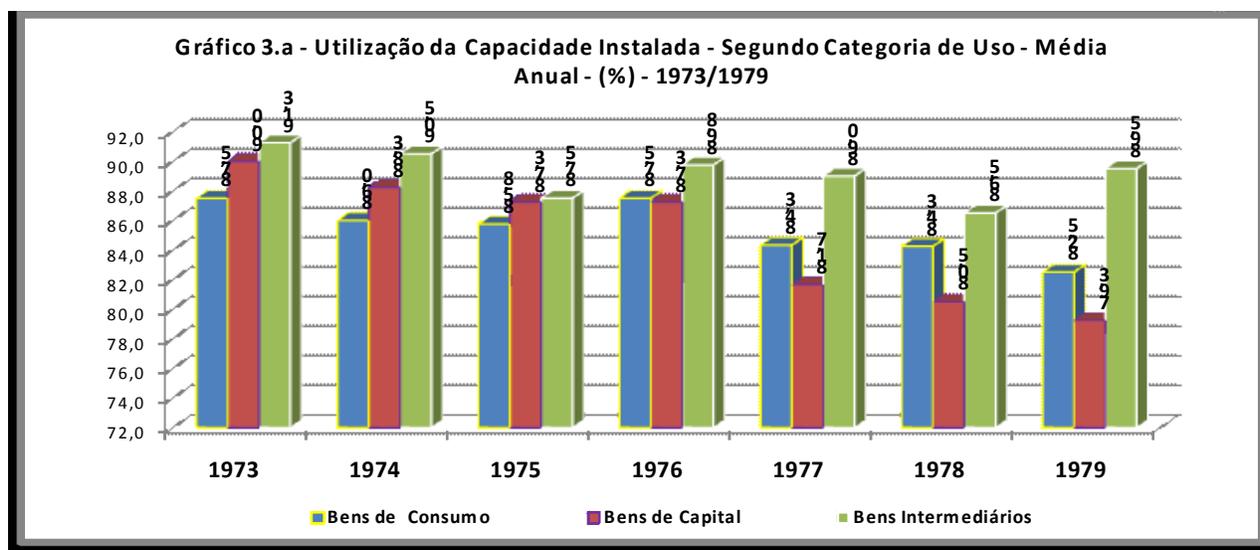
Mesmo com o aumento da FBCF durante todo o período, um fato que chama a atenção é que a FBCF como proporção do PIB não apresentou grandes mudanças, permanecendo em torno dos 25% entre 1975 e 1976, e em 1977 reduzindo para 23,6%. Portanto, mesmo com a FBCF crescendo ano a ano, este crescimento é inconsistente com os propósitos do II PND, na medida em que não apresenta um crescimento relevante como proporção do PIB, fato este que deixa em evidência a tendência ao fracasso do II PND já em 1977. É importante notar que este não aumento da participação da FBCF como proporção do PIB e a desaceleração do crescimento da economia não configuram uma situação depressiva, pois a taxa média de crescimento fica próxima dos 7% ao ano, taxa que corresponde à tendência histórica do pós-guerra, mas não nega a frustração dos objetivos do II PND. A consequência da queda do investimento pode ser observada não apenas no volume de produção, como também no nível de utilização da capacidade instalada, como mostra o gráfico 2.a



Fonte: IPEADADATA

Após uma pequena queda em 1974 quando comparado com o ano de 1973, observa-se que o nível de utilização da capacidade instalada em 1976 aumenta para 88,50%, como consequência da expansão da produção da indústria. Essa expansão da utilização da capacidade instalada é acompanhada do aumento de investimento realizado pelo II PND, o que pode ser comprovado quando se analisa o aumento da relação FBCF/PIB em 1975 – em 1974 estava em 24,7% e em 1975 aumentou para 25,8%-, o que irá resultar em expansão da capacidade instalada da indústria em 1976. Entretanto, a partir de 1977, é claro a redução do nível de utilização da capacidade instalada da indústria, acontecimento este que está relacionado com os cortes de investimentos do governo e o do setor privado para o mesmo período, evidenciado pela redução contínua da FBCF como proporção do PIB – em 1975 a relação FBCF/PIB era de 25,8% e se reduz para 22,9% em 1979.

O gráfico 3.a com os índices da utilização da capacidade instalada segundo categoria de uso propicia uma análise mais precisa dos setores que tiveram maior crescimento e redução durante o período compreendido entre 1973/1974. Como apresentado no gráfico 2.a, a utilização da capacidade instalada da indústria sofreu redução, sendo que todas as categorias corroboraram para este resultado, tendo o setor de bens de capital apresentado uma maior taxa de redução na sua utilização da capacidade instalada (-1,9%). Na verdade, pode-se observar que o nível de utilização da capacidade instalada apresenta redução durante todo o período em todas as categorias de uso - com exceção dos bens intermediários que apresentou um pequeno aumento em 1976 e 1979 -, mostrando que a capacidade produtiva da indústria continuava alta e, ao mesmo tempo, deixando clara a tendência recessiva que se abatia sobre a produção da indústria nacional, principalmente a partir de 1977. Chama a atenção a forte redução da utilização da capacidade instalada do setor de bens de capital em 1977, uma contração de 6,4%, como também o fato de que foi esse setor que apresentou a maior taxa de decréscimo no nível de utilização da capacidade instalada durante o período, 12,5%, resultado este que reflete um aumento da capacidade instalada do setor com os investimentos realizados pelo II PND, mas também um redução em seu nível de produção.



Fonte: IPEADADATA

Assis (1985) lembra que a queda no nível de produção da indústria nacional deve ser analisada atentando para os problemas de realimentação dinâmica inerentes a um crescimento acelerado (apoiado na produção de bens de consumo durável), que tornaram a reversão endógena do ciclo de expansão absolutamente inevitável, de tal forma que a razão essencial da crise reside na assincronia entre as taxas de acumulação setoriais. Como já visto, a aceleração da taxa de crescimento da indústria de bens de capital se deu a partir de 1970, sendo que no período 1974-1977, continua alta a taxa de crescimento da capacidade produtiva da indústria de transformação. Entrementes, acontece que este movimento coincide com a emersão de tendências recessivas por parte dos outros setores industriais, criando, portanto, um *gap* dinâmico entre a demanda efetiva da indústria e a evolução do estoque de capital.

Assis também afirma que a indústria de bens de consumo durável não é capaz de sustentar um crescimento auto-induzido. Para que ela possa crescer, precisa ter uma demanda em constante crescimento, o que não é possível num país com a distribuição de renda predominante. Logo, os setores de bens de consumo duráveis – cuja importância é significativa dentro da estrutura industrial, mas que tem seu desempenho determinado pela massa de salários gerada em outros setores – foram os primeiros a apresentarem tendências de desaceleração. Ao mesmo tempo, a manutenção do crescimento da produção de bens de capital não é nada fácil. Em que pese o aumento da taxa de acumulação de capital, sustentada predominantemente pelos gastos e incentivos públicos, a dimensão relativamente pequena deste setor o torna incapaz de gerar demanda que realmente a própria produção e, conjuntamente, garantir uma estrutura de emprego

urbano capaz de sustentar o crescimento de outros setores. Portanto, conclui Assis, a defasagem entre os ritmos de acumulação gerou problemas de realização dinâmica e tornou inexorável a desaceleração após 1974. Mesmo havendo aumento da taxa de acumulação do setor produtivo estatal, dentro das pretensões do II PND, foi insuficiente para compensar a queda do investimento privado e evitar o esgotamento dos mecanismos endógenos de expansão e realimentação. A desaceleração não se converte em recessão durante esse período porque o gasto público se mantém alto e o investimento das grandes empresas continua, embora em um ritmo menor.

Lessa (1998) acredita que o fracasso do II PND em 1977 tem raízes nos problemas que emergiram para dar continuidade aos programas, como os ajustes do balanço de pagamentos entre 1974/1975 que foram feitos com base na erosão das reservas, como também a persistência das tendências inflacionárias que já apontavam para a situação crônica em períodos posteriores. Os atrasos nos projetos-chave do II PND já eram patentes, assim como era transparente em nível macroeconômico que os programas e projetos do II PND, os quais exigiam a manutenção da taxa de investimento em níveis alcançados no auge do ciclo da industrialização em períodos anteriores, não iriam ficar em patamares necessários, de tal forma que as ambigüidades do projeto começam a ter seus efeitos no sentido de levá-lo a não realização dos seus objetivos.

Dentre as ambigüidades citadas por Lessa, está a instabilidade da demanda das estatais, principalmente em relação às empresas nacionais e estrangeiras, pois o produtor nacional ampliou substancialmente sua capacidade e, ao invés de uma procura firme e em ampliação para suas produções, debate-se após 1975 com uma demanda instável e indefinida, além de uma competição em preços acirrada e ampliada pela presença de filiais estrangeiras instaladas no setor com maior poder de competição e resistência. Junto a essa situação, as empresas nacionais endividadas com a ampliação de suas plantas, sofrendo com o impacto das elevações de custos financeiros e não podendo se especializar vêm na queda de sua taxa de rentabilidade e em alguns casos com queda das massas de lucros, um quadro no qual podem ser suprimidos no mercado. Para Lessa, o II PND pretendia fortalecer a empresa nacional ideal e não a real com o intuito de ascender a posição de potência Neocapitalista.

É a partir dessa situação que se pode entender o que Lessa chama de “rebelião empresarial”, que segundo o autor, é injusta e a utilização do argumento da “estatização”, para criticar a atuação do Estado é inválida e puramente ideológica, mas que refletia a insatisfação de distintas frações de interesses quanto ao manejo do Estado quando começa a se acentuar a

reversão cíclica da economia. O autor em ironia à crítica de uma parcela dos empresários, afirma que a fração empresarial que se manifesta é uma fração de empresários iludida “pelo coro de sereias da majestática proclamação – as promessas do II PND - que construíram seus “palácios”, reformou seu “guarda-roupa” e em 1976 descobriu que não tinha títulos nobiliárquicos, de modo que, frustrada, endividada e sem carta de nobreza, passa a ter um posicionamento vingativo em relação a “corte”, ou seja, o Estado.

Uma das principais frações de empresários que ficam insatisfeitas é a do ramo de bens de capital, que segundo Lessa, sabiam da sua profunda dependência das compras estatais, mas manifestam sua inconformidade com a insuficiência presença e autonomia das empresas estatais, principalmente em relação a sua demanda por bens de capitais. O autor elenca cinco pontos fundamentais que ocasionaram o desentendimento entre o governo e os empresários - que no início do anúncio do II PND caminharam juntos, animados com a idéia de que a construção da Nação-Potência poderia ser construída com a forte atuação do sujeito Estado:

- a) A indústria confiou, ao longo do biênio 1974/1975, na exequibilidade do II PND. Visivelmente aceitou a estratégia como resposta racional à “crise”. Admitiu a opção como exercício do Poder Nacional, através da vontade e capacitada do Estado.
- b) A longa fase expansiva do ciclo pré-II PND havia conduzido a um esgotamento das margens de capacidade ociosa dos fabricantes nacionais de equipamentos. Confiantes na extrapolação do milagre, que lhes prometia uma demanda de máquinas e equipamentos ampliada e crescentes, lançaram-se à ampliação e à diversificação de suas plantas. (...) A inauguração das capacidades ampliadas coincide com a plena explicitação da reversão cíclica interna, que, iniciada em 1974, aparece no nível da política econômica em 1976 como uma “incompatibilidade” entre o “equilíbrio” das contas externas e contenção da inflação e a manutenção das taxas de crescimento do investimento (administração central e empresas estatais). Já em fins de 1975 começa a se configurar um quadro, ao longo de 1976, de nível insuficiente e instável de compras estatais, antes as projeções que as haviam conduzido às ampliações de capacidade.
- c) Transparece nas declarações dos industriais a consciência do pequeno significado pra si do investimento privado (...).
- d) É extremamente interessante a observação do grau de atendimento das reivindicações das indústrias. Foram atendidas em quase tudo, menos no que reputavam essencial. Não lograram a “unificação da política industrial”, que efetivaria a confirmação, no nível dos projetos estatais em execução, da diretiva de firme preferência às fontes internas. A indústria reclama das infrações à diretiva com tão maior insistência quão mais adentrada está a reversão cíclica. Outrossim, a indústria insiste na desigual obediência à diretiva pelas diversas estatais. A Petrobrás é destacada do elenco das estatais como modelo de empresa efetivamente articulada com a indústria de bens de capital. A segunda reivindicação não atendida diz respeito às cartas-patente, que possibilitariam uma “especialização” das empresas produtoras de bens de capital (...). Houve na entrada dos anos 1970 uma forte penetração de novas filiais estrangeiras na indústria – muitas sob o pretexto de diversificar a oferta interna de bens de capital – que erodiu o grau de monopólio dos fabricantes nacionais em linhas tradicionais. Com a solicitação das cartas-patente, as empresas nacionais pretendiam reerguer barreiras à entrada, recuperando margens de lucratividade em seus mercados tradicionais.

e) Finalmente, em 1976 – o ano da desilusão – ouvimos dirigentes de empresas nacionais do setor localizarem no circuito financeiro e em seu estímulo pela política econômica a fonte de suas dificuldades, bem como explicitar em sua impotência em relação ao arbítrio governamental na definição dos esquemas de financiamento das empresas estatais. (LESSA, p. 148-149, 1998).

Em relação a cisão entre empresariado nacional do setor de bens de capital e o governo, é importante lembrar que os empresários se declaravam preparados para assumir um dos papéis protagonistas nesse novo sonho nacional em completar o parque industrial finalizando assim sua estrutura produtiva e, ao mesmo tempo, superar o hiato tecnológico e a conquista, definitiva, de uma posição de destaque na economia internacional, enquanto Nação-Potência. Vale salientar que essa posição do empresariado nacional é tomada após o Estado ter mostrado disposição de subsidiar investimentos privados, com recursos públicos, em setores considerados prioritários e havia demonstrações nítidas do pendor governamental no sentido de incentivar o setor de bens de capital. Desta forma, o empresariado nacional, no esforço de efetivar as pretensões desenvolvimentistas contidas no II PND, sentiu-se apto a liderar a nova fase da vida econômica do país e, assim, estaria disposto a sempre investir, desde que fosse subsidiado com recursos públicos.

A disposição dos empresários se encerra quando emergem os sinais de falência do II PND já em 1976, deflagrando-se uma cisão nítida e consciente entre empresários e o governo, de tal forma que se inicialmente o empresariado soube de bom agrado aceitar o apoio oficial, soube também, dois anos depois, reagir com energia à retirada das vantagens antes concedidas e/ou prometidas. Inúmeros impasses passaram a ser uma constante entre empresariado do setor de bens de capital e o governo, de modo que a burguesia industrial e governo passaram a trocar acusações ásperas, tentando denunciar, de lado a lado, a responsabilidade alheia pelo fim do sonho. Assis (1985), afirma que a eficiência política da reação dos empresários sempre deixou a desejar, pois estes estavam acostumados a uma postura dócil e subordinada aos governos “revolucionários” e incapazes de avançar em linha, de tal forma que a manifestação dos empresários foi sempre desordenada e tinha lideranças ainda não cristalizadas. O autor ainda afirma que a burguesia nacional, ao se sentir “traída”, passou – mesmo sem querer – a cerrar fileiras com setores moderados da oposição. Os empresários, principalmente os do setor de bens de capital, extravasaram-se e passaram a opinar com aquiescência sobre temas inquietantes, como

a abertura democrática, autoritarismo e participação social. Temas estes que iam além da questão da política industrial<sup>13</sup>.

Outro ponto que chama a atenção é em relação à diversificação produtiva na indústria de bens de capital no Brasil, a qual possui dois aspectos básicos, conforme Tironi (1979): por um lado, existe um número muito elevado de empresas produzindo os mesmos tipos de equipamentos, por outro lado, e em consequência, cada uma dessas empresas produz uma grande variedade de produtos. Esse último aspecto, a excessiva variedade de produtos fabricados por uma mesma empresa, é apontado como dos principais obstáculos ao avanço tecnológico a partir de um esforço próprio de pesquisa e desenvolvimento pelas empresas, pois a pulverização dos produtos impede que se alcance a escala de produção de um determinado bem, de tal forma que justifique gastos em progresso técnico. O estudo realizado por Mazzucchelli (1977) confirma esta hipótese de Tironi sobre a elevada diversificação produtiva das empresas produtoras de bens de capital sob encomenda, em especial subsetor metal mecânico, entendendo que a razão está, em primeiro lugar, na inexistência de barreiras tecnológicas que impeçam a ampliação do leque de produtos e, em segundo lugar, à própria instabilidade da demanda estatal levando os produtores a adotar aquela alternativa, nesse caso a diversificação, a fim de conseguirem uma certa estabilidade ao nível do faturamento. A diversificação de produtos no subsetor elétrico é mais limitada, enquanto por outro lado o forte controle que é exercido sobre esse mercado por um oligopólio de empresas internacionais determina uma especialização produtiva decorrente do

---

<sup>13</sup> Segundo Assis, o governo Geisel ainda tentou adotar medidas para compensar as perdas dos empresários com a falência do II PND, mas elas foram contraditórias e não tiveram êxito, pois ao tempo em que se adotavam medidas compensatórias que não eram executadas, o governo agia no sentido de decretar uma mudança de postura em relação ao estímulo à indústria nacional com objetivo de enfrentar a crise. Dentre as principais medidas, Assis cita algumas: o Conselho de Desenvolvimento Econômico baixou a famosa e inoperante Resolução nº 9, de 31 de março de 1977, com o empresariado reagindo com profundo ceticismo. Não era, de fato, sem fundamento a frustração do empresariado, pois a Resolução nº 9 não passou de uma voluntariosa declaração de boas intenções.

É ilustrativo o fato de que, decorridos apenas quatro meses de sua aprovação, a Resolução nº 9 foi sumariamente ignorada. No final de julho de 1977, o empresariado foi surpreendido pela decisão governamental de autorizar a Petrobrás a importar – sem sequer exame de similaridade – os equipamentos para prospecção de petróleo na bacia de Campos.

Como prova de que as preferências antigas estavam realmente exauridas, o presidente Geisel assinou, mais uma vez, um decreto-lei (de 13 de maio de 1979) determinando que a correção monetária dos financiamentos concedidos pelas agências oficiais – antes limitada a 20% ao ano – passasse a ser da ordem de 70% da variação das ORTNs. Pouco depois, a correção atingiu, em quase todas as linhas de crédito, a totalidade da variação das ORTNs.

Assis conclui afirmando que com a posse do governo Figueiredo, não houve mudança na condução da política industrial do país, foi anunciada uma ampla revisão da política industrial do país. Para o setor de bens de capital, o recado era muito explícito e confirmava as medidas tomadas na segunda metade do governo Geisel: fim das prioridades, fim do protecionismo, fim do paternalismo. Os próprios empresários, a propósito, já haviam previsto um período de dificuldades.

domínio tecnológico e das barreiras à entrada impostas aos produtores potenciais. Logo, pode-se afirmar que existia uma excessiva diversificação entre os produtores de bens de capital no Brasil.

Em relação a presença das empresas estrangeiras na economia brasileira e seus impactos no setor de bens de capital, Tironi (1979), confirma a hipótese de Lessa de uma excessiva participação de empresas estrangeiras na produção de bens de capital no Brasil. Segundo Tironi, de maneira geral, o capital estrangeiro predominava de forma absoluta nos segmentos de bens de capital seriados – com a grande exceção das máquinas-ferramentas – como os de material elétrico-eletrônico e máquinas de movimentação e transporte de cargas. Já no segmento de bens de capital sob encomenda, a indústria de capital nacional manteve sua posição relativa no mercado, embora aqui se instalassem filiais de grandes empresas internacionais, as quais iriam acarretar dificuldade para o desenvolvimento desse setor no país. As principais indústrias de bens de capital sob encomenda sob controle de nacionais realizaram um grande aumento de sua capacidade instalada após 1975, ou seja, já em plena fase descendente do ciclo, fato este que causou grandes constrangimentos para a própria sobrevivência da indústria de bens de capital diante da conjuntura econômica com a crise do II PND em 1977 e, conseqüentemente, após a crise que irá se abater na economia brasileira em 1979, prolongando-se até os finais dos anos 1980.

Quando se discute a presença das empresas estrangeiras na economia brasileira, principalmente em relação ao ramo de bens de capital, é inquestionável que a orientação da política governamental, através das empresas estatais tem grande relevância. Mazzucchelli (1977) afirma que quanto ao papel das empresas estatais, dois fatores são de fundamental importância em relação à importação de bens de capital: a estrutura de financiamento e a engenharia de projeto subjacente aos programas de inversão.

Em relação a estrutura de financiamento, é importante notar, segundo o autor, que na medida em que o padrão de acumulação não proporciona, em escala suficiente, o grande volume de recursos necessário ao financiamento dos investimentos do setor produtivo estatal, a opção pelos empréstimos externos passa a estabelecer uma estrutura de financiamento que condiciona a própria estrutura de compras das empresas estatais. Este fenômeno propicia a formulação de uma estratégia de acumulação dos oligopólios internacionais de bens de capital que, em estreita associação com as instituições financeiras internacionais, atuam no sentido preferencial não da exportação de capitais, mas sim na exportação de mercadorias. Dessa forma, continua

Mazzucchelli, se a implantação da nova base industrial determinou um padrão de articulação inter-departamental que induziu a expansão acelerada do setor de bens de capital, os problemas relativos à estrutura de financiamento e à utilização sistemática de concepção externa nas empresas estatais, assim como a enorme gravitação que as empresas estrangeiras passaram a ter no conjunto da economia, representam limitações que decorrem desta mesma implantação e que tendem a determinar que aquela expansão se dê de forma sempre inconclusa.

Estas determinações contraditórias se estabelecem já no ciclo de 1956-1962, e sua ação tenderia, naturalmente, a se intensificar com o próprio avanço do processo de acumulação, acontecimento este que só poderia ser evitado se o setor de bens de capital passasse a ocupar uma posição, não só de destaque, mas de dominância nos quadros da estrutura industrial, o que exigiria uma redefinição radical do próprio padrão de acumulação, fato este que não aconteceu nem mesmo com o II PND – por mais que em seus objetivos contemplassem esse acontecimento. Essa transformação que proporcionaria ao setor de bens de capital um lugar de destaque na estrutura industrial do país, implicaria, por exemplo, em resolver os problemas de financiamento do setor produtivo estatal de modo a minimizar a participação dos *supplier credits*, em disciplinar suas encomendas, em desenvolver por todos os meios a pesquisa tecnológica de base, em controlar as importações das empresas estrangeiras e em estabelecer um padrão de acumulação que articulasse organicamente o setor de bens de capital aos demais setores da economia.

Os argumentos de Serra (1988) reforçam as hipóteses levantadas acima. Serra elenca três problemas específicos que corroboraram para que o potencial produtivo no setor de bens de capital não lograsse o desenvolvimento desejado e necessário ao país:

1) Houve um número excessivo de projetos em algumas linhas de produção, em geral como conseqüência da entrada de empresas estrangeiras em áreas já atendidas (ou em vias de sê-lo) pela produção doméstica. Isto ocorreu, por exemplo, com pontes rolantes, prensas e laminadoras. Outro problema de ociosidade no referido subsetor decorreu dos volumosos investimentos para satisfazer uma demanda que nunca se materializou. A situação mais típica a esse respeito refere-se à indústria de material ferroviário;

2) Manifestou-se, de forma reiterada, o problema das importações de equipamentos que poderiam ser produzidos pela indústria doméstica. Isto ocorreu não apenas devido às facilidades de crédito externo ao importador, mas também, e sobretudo, ao financiamento externo em moeda necessário ao ajuste do balanço de pagamentos. Ou seja, solicita-se um certo montante de crédito

em divisas aceitando-se que uma parte deste montante seja destinada a compra de equipamentos mediante abertura de concorrência internacional, quando não diretamente de certas empresas do país credor. Trata-se de um procedimento usual, reconhecido por autoridades governamentais e extremamente irracional a longo prazo, pois eleva enormemente o custo real do financiamento externo em moeda (que é obtido desta forma) e compromete o nível de emprego e de expansão da indústria doméstica de equipamentos;

3) Por último, cabe mencionar que a instabilidade das compras de bens de capital no mercado doméstico, principalmente dos bens sob encomenda, bem como a opção, sempre presente, de serem importados similares ou sucedâneos, graças as facilidades proporcionadas pelas melhores condições do crédito externo, tendem a incentivar a diversificação das linhas de produtos como forma de reduzir o risco e otimizar o nível de ocupação da capacidade instalada. Isto limita as possibilidades de especialização técnica das empresas e estimula a proliferação de tecnologias. No mesmo sentido incide a insuficiência do desenvolvimento da engenharia de projetos no Brasil, a qual, ao estabelecer as especificações técnicas e as características de operação dos equipamentos, faz-se decisiva para a escolha do fornecedor (SERRA, p. 129-130, 1988).

De todo modo, apesar dos grandes problemas enfrentados na implementação da estratégia contida no II PND, os estímulos irradiados para o setor de bens de capital no período 1974/79 possibilitaram uma substancial ampliação de sua capacidade produtiva e tecnológica, refletida em maior grau na internalização de sua oferta, mesmo não alcançando plenamente as metas estabelecidas pelo projeto. É importante notar que a crise do II PND e a alternância de prioridades não provocaram impactos imediatos sobre a indústria de bens de capital. Obviamente que o setor deixou de apresentar o forte crescimento característico dos primeiros anos da década, mas mesmo assim, ainda apresentou um desempenho com taxas de crescimento positivas. Segundo Assis (1985), o resultado alcançado pelo ramo de bens de capital não é surpreendente quando analisado à luz da dinâmica dos investimentos públicos e privados, pois o abandono do projeto desenvolvimentista implicou, no mais das vezes, na reprogramação e a diluição do tempo – e não o cancelamento sumário – das encomendas por parte das empresas estatais. Isso impediu que o segmento se ressentisse, instantaneamente, da nova orientação imprimida à política econômica.

### 3.2 - SEGUNDO SUB-PERÍODO: 1980-1985

Em 1979, com agravamento da conjuntura econômica internacional, decorrente do segundo choque do petróleo e, concomitantemente, com a elevação substancial das taxas de juros, houve no Brasil uma reorientação da política econômica. Os reflexos recessivos dessa nova política se fizeram sentir a partir de 1980, através de cortes de investimentos das empresas estatais, com sérias conseqüências sobre o setor de bens de capital.

Com a transição de governo – saindo Geisel para que assumisse a Presidência da República o General João Figueiredo- haveria também a passagem do Ministro Simonsen do Ministério da Fazenda para a Secretaria de Planejamento da Presidência da República (SEPLAN), que passava a centralizar o comando da política econômica, já que coordenava ainda o Conselho Monetário Nacional e o orçamento monetário. Um dos principais objetivos com a mudança era implementar uma política econômica cujo objetivo era conter os impactos dos choques externos sobre o país, controlando as contas públicas e o processo inflacionário. No que tange a política industrial, pretendia-se o acirramento da orientação contracionista. De fato, tendo em vista o controle da expansão creditícia, optou-se, entre outras medidas, pelo rígido controle de volume de crédito bancário à disposição das empresas estatais que, adicionalmente, ainda sofreria um vigoroso corte em seus dispêndios.

Com a adoção de um conjunto de medidas restritivas visando reforçar o controle sobre os meios de pagamentos e crédito bancário, contendo também os investimentos das estatais e as despesas com subsídios, houve um movimento de críticas e reações do setor privado nacional, contrários a política de orientação recessiva, exigindo e pressionando o governo por mudanças, ocasionando assim a renúncia de Simonsen, com Delfim Netto assumindo a pasta do Ministério até o final do governo Figueiredo. Em agosto de 1979, Delfim Netto, substitui Simonsen na Seplan. Visando conquistar a confiança do setor privado, Delfim Netto, inicialmente nega, de forma enfática, a eficácia da política recessiva e propõe, para a euforia de muitos, lançar a economia em uma nova e duradoura fase de crescimento acelerado, acreditando também que concomitante a essa fase acelerada de crescimento, seria possível reduzir as taxas de inflação. Entretanto, com poucos meses no Ministério, Delfim muda seu entusiasmo e otimismo, com o anúncio de que o país precisava restabelecer o equilíbrio externo, alterar a sua matriz energética,

reduzir o papel e o tamanho do setor público na economia e reorientar o sistema produtivo nacional na direção do restabelecimento do equilíbrio externo. O Ministro deixa claro que a nova estratégia seria muito menos otimista, envolvendo uma administração da crise pautada por medidas pragmáticas que utilizavam sempre as linhas de menor resistência, ao mesmo tempo em que buscava evitar as inconveniências de uma recessão aberta.

As medidas adotadas durante esse período parecem ter evitado a recessão profunda, pelo menos no curto prazo, pois o PIB apresentou um crescimento no ano de 1979 de 6,8% (crescimento maior do que o ano de 1978 que foi de 5%) e com a indústria de transformação apresentando uma leve recuperação com todos os setores tendo pequenos crescimentos quando comparado com o ano de 1978. É importante notar que esses resultados estão associados à elevação da participação do governo tanto na FBCF, como nos subsídios, com o governo ainda mantendo seus gastos, sem redução. No que tange ao balanço de pagamentos, o desequilíbrio externo não foi amenizado, pois a maxidesvalorização cambial de 1979 não se materializou em desvalorização real do câmbio, por conta da expansão da elevação dos preços internos; mesmo com o aumento das exportações, o déficit comercial aumentou puxado principalmente pela elevação do preço do barril do petróleo; as despesas com rendas aumentaram, sob o efeito da elevação das taxas de juros internacionais; os superávits na conta de capital reduziram de forma substancial, saindo de US\$ 11.884 em 1978 para US\$ 7.624 bilhões em 1979, não sendo, portanto, suficiente para cobrir o déficit em conta corrente que saltou de US\$ 6.983 bilhões em 1978, para US\$ 10.708 bilhões em 1979. Por fim, o Brasil passava por constantes perdas de reservas internacionais, com exceção de 1978, e elevação da dívida externa, fatos estes que deterioraram mais ainda as contas externas nacionais.

Mesmo evitando a recessão profunda ainda em 1979, com o passar de agosto do mesmo ano, a adoção a algumas medidas desastrosas por parte do governo e do Ministro Delfim Netto – tais como as contradições na estrutura institucional, com a autoridade monetária dividida e a existência de uma multiplicidade de instituições no setor público, não permitindo assim que uma administração eficiente da política monetária e fiscal coexistisse, fato este observável no comportamento da inflação em 1979 que aumentou para quase 54% e a taxa de câmbio real permanecendo praticamente inalterada depois de uma desvalorização real em janeiro e até a maxidesvalorização de dezembro - não evitou que a nova elevação das taxas internacionais de juros redobrasse as pressões e desconfiças por parte dos banqueiros internacionais. Vencido

por estas pressões e vitimados pelas próprias contradições de sua política econômica, o governo cede e deflagra, a partir de novembro de 1980, uma recessão que penalizará de forma dramática a economia brasileira, particularmente a indústria de bens de capital.

Segundo Peñalver (1983), As políticas industriais e comerciais no início de 1979 incluíam uma tentativa de liberalizar a economia através de reduções simultâneas na supervalorização do cruzeiro, no nível de proteção às importações e nos subsídios à exportação. Entretanto, esta política declarada a longo termo logo foi invertida diante de problemas a curto prazo. O resultado, afirma o autor, foi o predomínio de uma abordagem *stop-and-go* à política econômica, a qual, até o princípio de 1981, não tinha alcançado as principais metas estabelecidas no começo de 1979. O principal ímpeto do programa adotado em janeiro de 1979 consistia numa desvalorização compensada gradual, segundo a qual uma desvalorização deslizante acelerada da taxa cambial devia alcançar uma desvalorização real acumulada do cruzeiro de 25% ao longo de quatro anos. Simultaneamente, seriam reduzidas as barreiras tarifárias e não-tarifárias às importações e os subsídios às exportações seriam eliminados por etapas ao longo de um período de quatro anos. Assim, fica constatado que o programa constituía-se numa ruptura com as políticas seguidas durante o período 1973-1979 e uma volta parcial às políticas liberalizantes do fim dos anos 1960, embora sem incluir um programa completo de estabilização. Foram consideradas ainda algumas reduções nas despesas fiscais, embora o programa de investimento público, projetado no começo dos anos 1970, já tivesse sido reduzido desde 1977.

Fica evidente que o ano de 1979 marcaria a reorientação na política econômica, basicamente em função da aceleração inflacionária e no desequilíbrio das finanças públicas. A década 1980 irá representar, portanto, um momento nítido de ruptura para a economia brasileira quando se analisa a condução da política econômica implementada durante esse período e a compara com os períodos que o antecede, particularmente entre os anos 1950 e 1970. Os anos 1980 são marcados por uma mudança profunda, na medida em que a absorção de recursos reais e financeiros que predominou no Brasil durante o período do pós-guerra sofre uma reversão, com o país passando agora a transferir recursos reais para o exterior, através do pagamento dos serviços da dívida e amortização parcial da dívida externa. A ruptura do financiamento externo e a transferência de recursos reais para o exterior, associadas ao desequilíbrio externo brasileiro e ao recrudescimento do processo inflacionário fizeram com que a política econômica fosse conduzida em duas direções: controlar a inflação e proporcionar o ajuste externo. O impacto da política

econômica de caráter restritivo tem como conseqüência lógica a predominância de ciclos breves de recessão e pequenos crescimentos do PIB, prevalecendo a dinâmica do *stop and go*.

Com a crise já se configurando nos finais de 1979 e agravando-se a partir de 1980, já na segunda metade de 1980, cortes significativos foram implementados sobre o investimento do setor estatal, com o agravante de que estes cortes incidiam nos orçamentos já deteriorados pela inflação, situação esta que ficava mais crítica quando os cortes nos investimentos estatais acentuaram-se a partir da intervenção do FMI em fins de 1982. Como reflexo desses cortes, observam-se, a partir de 1980, taxas negativas de crescimento, evidenciando nitidamente a relação entre o investimento das estatais e o comportamento do setor de bens de capital. É importante ressaltar que os cortes nos investimentos ocorreram imediatamente após as ampliações da capacidade produtiva do setor, fazendo-o mergulhar em profunda recessão.

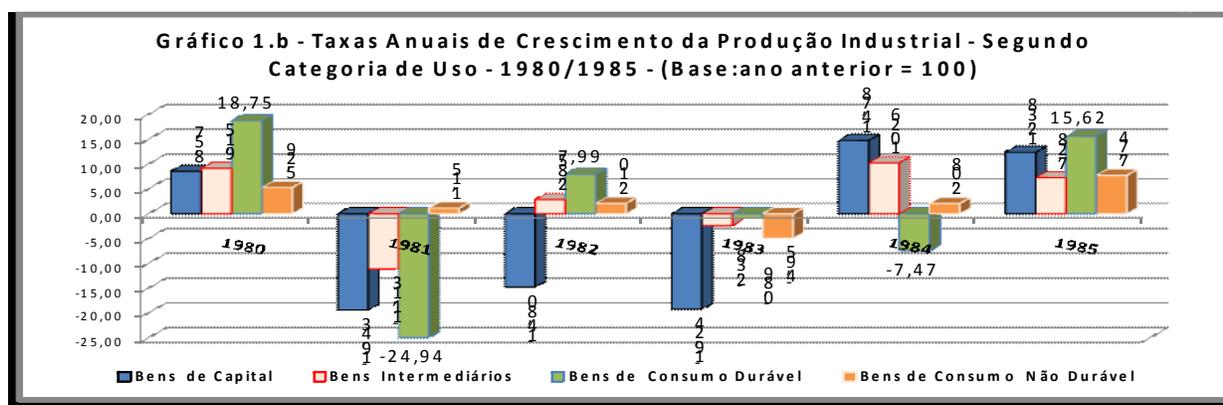
Segundo Maia (1987), o período entre 1980 e 1983, tem como característica a intensificação das pressões internacionais à continuidade dos esquemas de subsídio até então utilizados pelo Brasil para fomentar o seu processo de industrialização. Os compromissos do governo brasileiro junto ao GATT em 1979 e, subseqüentemente, as restrições aos subsídios impostas pelo FMI – voltadas para a contenção do crédito interno líquido entre 1982 e 1983 – acabaram por reduzir os incentivos às exportações mediante a suspensão (temporária) de subsídios fiscais e de redução nos componentes de subsídios creditício à exportação (com inclusão de correção monetária parcial e/ou retração do volume de crédito preferencial).

Suzigan (1988) resume bem o quadro que passou a preponderar na economia brasileira a partir dos anos oitenta, afirmando que o papel do Estado em relação à indústria passou a ser inteiramente passivo. Depois do segundo choque do petróleo e a elevação das taxas de juros no mercado internacional em 1979, a situação do balanço de pagamentos deteriorou-se significativamente e o estrangulamento externo se tornou uma das principais restrições macroeconômicas ao crescimento. Desde então, tem-se observado uma predominância absoluta das preocupações de curto prazo da política macroeconômica e ausência de qualquer estratégia de longo prazo para o setor industrial. O mais agravante é que a política econômica promoveu uma profunda recessão industrial em 1981-1983, acreditando ser o caminho mais viável para a superação da crise no setor externo da economia.

Suzigan reafirma que o principal objetivo da política econômica durante esse período foi a realização de saldos comerciais para honrar com o pagamento do serviço da dívida externa e,

assim, tentar ganhar credibilidade no mercado internacional, principalmente em relação aos grandes investidores do mercado financeiro. Tendo em vista esse objetivo, Suzigan observa que a economia foi ajustada através de medidas de política macroeconômica que reduziram o nível de demanda no mercado interno com o fim de gerar excedentes exportáveis, ocasionando assim a grave recessão na economia. Essas medidas incluíram: a) corte nos investimentos públicos; b) desestímulo ao investimento privado através de política monetária apertada, restrições ao crédito e elevação da taxa de juros, e c) uma política salarial que implicava em consistente perda de salário real. Além disso, praticou uma política cambial agressiva de modo a aumentar a rentabilidade das atividades voltadas para exportação, relativamente àquelas orientadas para o mercado interno que, ademais, tiveram sua rentabilidade prejudicada pela defasagem de preços imposta pelo rígido controle do Conselho Interministerial de Preços (CIP); manteve o sistema de incentivos e subsídios à exportação de manufaturados, e tornou muito mais severo o controle de importações, principalmente através de barreiras não-tarifárias.

Como pode ser constatado, o impacto da política contracionista recai sobre todos os ramos da indústria de transformação, principalmente a partir de 1981 com todas as categorias de uso apresentando redução no seu crescimento. O gráfico 1.b, com as taxas anuais de crescimento da produção industrial, mostra de forma mais clara os ramos da indústria que sofreram mais com a crise.



Fonte: Anuário Estatístico – IBGE

O resultado da política econômica adotada no início dos anos 1980 foi a pior recessão da história da industrialização brasileira. Em três anos (1981-1983), a produção industrial apresenta uma queda substancial, com o setor de bens de capital sendo a categoria da indústria que mais sofreu com a crise. Entre 1981 e 1983, o setor de bens de capital apresentou uma forte contração

em todos os anos, sendo que em 1981 e 1983, as taxas de declínio na sua produção ficaram em torno de 19% e em 1982 14%. A taxa média da queda da produção do setor foi de 17,82%, a maior de todos os ramos da indústria. Considera-se que no período compreendido entre 1980/1985, a crise na produção de bens de capital fica mais nítida ainda, pois foi o único setor que apresentou uma taxa média negativa na produção (-2,96%), mesmo com recuperação na produção entre 1984 e 1985 que ocorreu em todas as categorias de uso. O que torna mais crítico a recessão que se abate sobre o setor de bens de capital é a ampliação do hiato tecnológico em relação à indústria mundial, devido ao adiamento ou abandono de programas de pesquisa e desenvolvimento e atraso de investimentos em setores de tecnologia de ponta e na modernização de indústrias tradicionais, fazendo com que o país ficasse em uma posição subordinada na inserção externa, com uma indústria concentrando sua produção em produtos com baixo valor agregado.

O ramo de bens de consumo duráveis foi o segundo setor que mais sofreu com a recessão. Em 1981, apresentou a maior queda na produção entre todos os ramos da indústria, com uma taxa de -24,94%, apresentando uma leve recuperação em 1982 (7,99%) e voltando a declinar sua produção em 1983 (-0,89%). A taxa média da produção do setor de bens de consumo duráveis foi de -5,95%, a segunda menor taxa entre todas as categorias de uso para o período. Para o período 1980/1985, bens de consumo duráveis também ocupam a segunda posição entre os ramos da indústria que apresentaram o pior desempenho na produção, uma irrelevante taxa de 1,51%. A grave recessão que atingiu o setor de bens de capital teve como um dos principais motivos a redução dos programas oficiais de investimento a partir de 1977, que se intensificou nos anos 1980. Já a queda em bens de consumo duráveis está relacionada às políticas de controle da demanda - aumento das taxas de juros e correção monetária, limitações à expansão de crédito e maior rigor nas condições de crédito a prestações - adotadas pelo governo com o objetivo de reduzir o nível de atividade econômica a partir de 1980.

Bens de consumo não duráveis ocupou a terceira posição com o pior índice da produção, uma taxa média de crescimento de 2,24% para o período 1980/1985 e uma taxa média de -0,57% entre 1981/1983. Já o ramo de bens de intermediários, foi o que apresentou o melhor desempenho, melhor este quando comparado entre os piores, já que os resultados deixam nítido a grave crise na produção industrial, uma recessão incontestável durante o período analisado. A taxa

média de crescimento dos bens intermediários para 1980/1985 foi de 2,67% e para o período 1981/1983 -3,55%.

Entre 1981/1983 a indústria brasileira sofre uma recessão pouco vista no país, de modo que a recuperação industrial a partir de 1984 não foi capaz de recuperar os danos causados. Na verdade, o crescimento da produção industrial e do PIB a partir de 1984 dá a impressão de uma recuperação da economia brasileira. Entretanto, é importante notar que a recuperação da produção industrial em 1984, que se deu em quase todos os setores da indústria, foi baseada no aumento das exportações de manufaturados, e foi muito utilizada como argumento de economistas conservadores como prova da excelência do ajustamento através das políticas macroeconômicas. Para Suzigan (1988), na realidade, o aumento das exportações nesse ano deveu-se em grande parte ao excepcional dinamismo da economia norte-americana, principal mercado das exportações brasileiras de manufaturados. Vale assinalar que a competitividade alcançada foi “espúria” porque foi obtida através de desvalorização cambial acompanhada de restrições à demanda interna e compressão do salário real, e não através do aumento da produtividade e da incorporação de progresso técnico.

Diante da inexistência de uma estratégia de desenvolvimento científico e tecnológico articulada a uma política industrial, as políticas macroeconômicas de ajustamento são, inquestionavelmente, inadequadas para que o país crie uma capacidade estrutural de exportar e se insira de forma competitiva na economia mundial, ou seja, ignora-se a política industrial – opções estratégicas de longo prazo – e trata-se a questão da competitividade internacional da indústria através de políticas macroeconômicas de curto prazo que periodicamente colocam a sociedade diante do falso dilema mercado interno versus mercado externo.

Carneiro (2002) afirma que há uma intensa variabilidade do consumo associada ao ciclo econômico, de tal forma que, como regra geral, constata-se uma relação entre a durabilidade do bem e o seu consumo, ou seja, quanto maior a durabilidade do bem, maior é a variação do seu consumo ante o ciclo econômico. Esse fato acontece por causa do grau de essencialidade do bem, das características da demanda (reposição concentrada no tempo para os bens duráveis) e da substituíbilidade ante os ativos financeiros. Sendo assim, quando se compara o período recessivo (1981/1983) com a recuperação a partir de 1984 até 1986, fica claro que o consumo de bens não-duráveis, ao contrário dos duráveis, não sofre tanta influência da redução do nível de atividades.

Entretanto, já na recuperação, o consumo de todas as categorias de uso é pró-cíclico, embora existam algumas diferenças de intensidades no nível de recuperação.

É importante notar aqui que Malan e Bonelli (1983) quando analisam a crise da economia brasileira no biênio 1981/1982, afirmam que a gravidade da crise não poderia ser encarada como um fenômeno conjuntural e passível a ser superado no curto prazo, pois, segundo os autores, a partir das indicações disponíveis as quais poderiam de forma real ser tomada como argumentos plausíveis quanto a evolução do balanço de pagamentos e suas implicações para a atividade econômica, permitiam afirmar que a tendência recessiva continuaria em 1983. De fato, a recessão continuou em 1983, mas não apenas pela crise no balanço de pagamentos e a restrição externa, como reconhecem os autores, mas também pela forma como foi conduzida a política econômica de caráter pró-cíclica – com a redução dos investimentos, cortes nos gastos, redução da renda pessoal média e do nível de emprego - provocando assim a queda da demanda agregada e, por conseqüência, ocasionando o aprofundamento da crise e o atraso e distorções na estrutura industrial nacional.

A recessão econômica que se aprofundou entre 1981-1983 localizou-se particularmente no setor industrial e mais especificamente num número de subsetores industriais. A produção durante 1981, como já apresentado, caiu substancialmente no subsetor de bens de consumo duráveis (24,94%), indústrias de bens de capital (19,43%) e intermediários (11,3%). O setor de bens de consumo não-duráveis foi o único que apresentou uma taxa positiva do nível de produção, apenas 1,5%. O decréscimo na produção localizou-se em particular no setor industrial e mais especificamente em vários subsetores industriais. Os indicadores da produção industrial em níveis mais desagregados, ou seja, segundo classe e gêneros da indústria, apontam para um maior detalhe no estudo da evolução do parque industrial nacional, como mostram as tabelas 5.b, com os índices anuais da produção industrial segundo classes e gêneros, e a tabela 6.b, com as taxas de crescimento da produção industrial segundo as classes e gêneros da indústria.

**Tabela 5.b - Índices Anuais da Produção Industrial, Segundo Classes e  
e Gênêros de Indústria - 1980/1985 (Base: 1981 = 100)**

Classes e Gênêros de Indústria	1980	1981	1982	1983	1984	1985
<b>Indústria Geral</b>	111,34	100,00	100,03	94,85	101,59	110,21
<b>Indústrias Extrativas</b>	102,55	100,00	106,93	123,45	161,08	179,76
<b>Indústrias de Transformação</b>	111,58	100,00	99,82	93,82	99,79	108,11
Minerais Não-Metálicos	105,52	100,00	97,16	81,25	81,20	87,66
Metalurgia	120,48	100,00	96,36	93,84	106,77	114,58
Metalurgia Básica	123,49	100,00	94,82	93,97	112,81	118,50
Outros Produtos Metalúrgicos	116,00	100,00	98,81	93,65	97,12	108,32
Mecânica	124,48	100,00	82,75	71,69	85,15	94,07
Material Elétrico e de Comunicações	118,17	100,00	102,78	91,43	93,25	111,00
Material de Transporte	129,66	100,00	97,05	90,59	94,74	105,83
Autoveículos	136,62	100,00	96,42	95,64	101,42	116,40
Outros Produtos de Transporte	114,21	100,00	98,28	80,61	81,56	85,03
Papel e Papelão	107,40	100,00	107,22	109,03	116,49	124,05
Borracha	117,11	100,00	94,03	97,60	105,17	114,11
Química	102,45	100,00	108,14	106,53	116,71	123,98
Petroquímica, Refino e Destilação do Carvão-de-Pedra	101,47	100,00	102,33	99,95	107,63	108,12
Outros Produtos Químicos	101,12	100,00	111,96	110,84	122,68	134,65
Farmacêutica	97,46	100,00	100,72	92,95	101,10	106,39
Perfumaria, Sabões e Velas	98,61	100,00	103,57	104,91	103,75	120,75
Produtos de Matérias Plásticas	126,43	100,00	109,08	98,05	102,21	113,95
Têxtil	115,90	100,00	105,02	93,71	90,48	102,68
Vestuário, Calçados e Artefatos de Tecidos	100,67	100,00	103,02	89,56	91,53	97,39
Produtos Alimentares	97,40	100,00	101,30	104,60	103,88	104,11
Bebidas	108,20	100,00	97,62	92,70	92,21	102,39
Fumo	96,08	100,00	104,45	102,45	105,82	118,22

Fonte: Anuário Estatístico do Brasil – IBGE

Estatísticas Históricas do Brasil: Séries Econômicas, Demográficas e Sociais – 1550 a 1989

Na tabela 5.b, é nítida a queda na produção da indústria geral entre o período 1981-1983, com uma leve recuperação a partir de 1984. No período do ápice da crise da indústria (1981/1983), a produção industrial total teve uma queda de 15,33%, uma média de -5,11%, sendo que em 1981, a queda na produção foi a mais alta (10,18%), como pode ser visto na tabela 6.b que contém os valores das taxas de crescimento da produção, calculados a partir dos índices da produção industrial. A indústria de transformação, que apresentou uma redução de 16,41% entre 1981/1983, uma média por ano de -5,47% teve no ano de 1981 seu pior desempenho, quando obteve uma taxa negativa de 10,38%. As indústrias extrativas apresentaram uma taxa de crescimento de 19,9% para o mesmo período, sendo que só em 1981 tiveram um resultado negativo (-2,48). Esse resultado positivo alcançado pela indústria extrativa foi em razão da

produção de petróleo e exportação de minérios que mantiveram a tendência de crescimento da década anterior.

**Tabela 6.b - Taxas Anuais de Crescimento Produção Industrial, Segundo as Classes e Gênêros de Indústria - 1980/1985 (Base:ano anterior = 100)**

Classes e Gênêros de Indústria	1980	1981	1982	1983	1984	1985
<b>Indústria Geral</b>	9,19	-10,18	0,03	-5,18	7,10	8,49
<b>Indústrias Extrativas</b>	12,84	-2,48	6,93	15,45	30,48	11,60
Extrativa Mineral	12,84	-2,48	6,93	15,45	30,48	11,60
<b>Indústrias de Transformação</b>	9,11	-10,38	-0,18	-5,85	6,17	8,34
Produtos Minerais Não-Metálicos	7,74	-5,23	-2,84	-16,30	-0,15	7,95
Metalurgia	12,48	-17,00	-3,65	-2,61	13,78	7,32
Metalurgia Básica	12,48	-19,02	-5,18	-0,90	20,05	5,05
Outros	12,49	-13,79	-1,19	-5,22	3,71	11,53
Mecânica	14,48	-19,67	-17,25	-13,36	18,77	10,35
Material Elétrico e de Comunicações	12,30	-15,38	2,78	-11,05	1,99	19,04
Material de Transporte	4,50	-22,87	-2,95	-6,66	4,58	11,73
Autoveículos	3,51	-26,80	-3,58	-0,81	6,04	14,77
Outros	6,45	-12,44	-1,72	-17,98	1,17	4,25
Papel e Papelão	11,22	-6,89	7,22	1,69	6,84	6,50
Borracha	9,36	-14,61	-5,99	3,82	7,76	8,51
Química	5,02	-1,24	8,14	-1,50	9,56	6,23
Petroquímica, Refino e Destilação do Carvão-de-Pedra	-2,20	-1,45	2,33	-2,32	7,68	0,46
Outros	9,19	-1,11	11,96	-1,00	10,68	9,55
Produtos Farmacêuticos e Veterinários	11,66	2,61	0,71	-7,79	8,86	5,23
Perfumaria, Sabões e Velas	9,06	1,41	3,56	1,30	-1,11	15,93
Produtos de Matérias Plásticas	14,45	-20,90	9,12	-10,19	4,28	11,50
Têxtil	6,51	-13,72	5,02	-10,61	-3,62	13,51
Vestuário, Calçados e Artefatos de Tecidos	10,67	-0,67	3,02	-13,07	2,21	6,40
Produtos Alimentares	8,38	2,67	1,31	3,25	-0,69	0,22
Bebidas	2,03	-7,58	-2,38	-5,05	-0,52	11,03
Fumo	-3,87	4,08	4,24	-1,72	3,29	11,72

Fonte: Anuário Estatístico do Brasil – IBGE

Estatísticas Históricas do Brasil: Séries Econômicas, Demográficas e Sociais – 1550 a 1989

Para o período 1980/1985, a produção da indústria geral apresenta uma taxa de crescimento de 9,45%, uma média de 1,58%. Essa taxa positiva é resultado da recuperação da economia em 1984 e 1985, que ocorreu em quase todos os setores da indústria, foi baseada no aumento das exportações de manufaturados, e foi muito utilizada como argumento de economistas conservadores como prova da excelência do ajustamento através das políticas macroeconômicas. É importante notar que essa recuperação não foi suficiente para proporcionar a indústria nacional uma estabilidade no seu crescimento, pois o que passa a preponderar é uma instabilidade demasiada no seu ritmo de produção, além da estagnação na estrutura produtiva e atraso tecnológico.

Entre os setores que foram considerados prioritários pelo II PND, em relação a indústria básica, os únicos que apresentaram taxas de crescimento positivas durante o período 1981/1983, foram o ramo da química (5,4%), papel e papelão (2,02%) e outros produtos químicos (9,85%). Os demais tiveram taxas que refletiam bem a gravidade da crise. A metalurgia básica apresentou uma taxa de queda em sua produção de -25,10%, média de -8,37. Os produtos minerais não-metálicos redução de 24,37% (média de 8,12%) e a metalurgia um declínio de 23,26%, uma taxa média no valor da sua produção de -7,75%. Já os produtos farmacêuticos e veterinários tiveram queda de 4,47% e os ramos da petroquímica, refino e destilação do carvão de pedra obtiveram uma taxa de -1,44%.

As taxas de produção apresentadas pelas classes que compõem o setor de bens de capital foram as mais críticas, ficando claro que foi o ramo que mais sofreu com a recessão de 1981/1983. A mecânica teve uma queda de 50,28%, uma média de -16,76% ao ano. Em seguida, material de transporte com um declínio em sua produção de 32,48% (média de -10,83%) e o material de elétrico e de comunicações apresentando uma redução de 23,65%, média de -7,88 ao ano. Quando analisado o período 1980/1985, o único setor que consegue obter uma taxa positiva em sua produção é a classe material elétrico e de comunicações, um percentual de 9,68%. Entretanto, quando se calcula a taxa média para o período (1,61%), observa-se que foi um crescimento irrelevante, ainda mais pelo fato de ter sido um setor considerado prioritário pelo II PND. Material de transportes foi a classe que apresentou a maior taxa de declínio durante 1980/1985, uma taxa negativa de 11,67%, seguido pela mecânica com -6,68%. Fica claro que a crise a qual atinge a economia brasileira na primeira metade dos anos 1980, atingiu de forma grave o setor de bens de capital, interrompendo assim de forma abrupta as expectativas que haviam de qualquer expansão do setor.

Além da redução do investimento do Estado na economia atingido de forma preponderante o ramo de bens de capital, o fraco desempenho da economia forçou a contração de novos investimentos e mesmo de reposição de estoque de capital. É importante notar, portanto, que a queda na produção industrial em vários setores, mesmo não sendo equânime essa redução, teve impactos na demanda por bens de capital, na medida em que os setores que compõem os ramos de bens de consumo duráveis e intermediários sofreram com a crise e, conseqüentemente, reduziram sua demanda por bens de capital. Este fato pode ser comprovado pela forte redução no

ramo de autoveículos (-6,87%) e outros produtos de transporte (-20,27%) para o período 1980/1985.

A utilização dos valores da produção industrial segundo as classes e gêneros e a taxas de participação, respectivamente, irão oferecer mecanismos para se analisar quais os impactos da crise sobre a evolução da produção industrial, no sentido de perceber quais os setores que ganharam um maior peso e importância na produção e quais perderam.

O primeiro ponto de relevância é que a indústria extrativa no período 1980/1985, passa a apresentar uma taxa de participação na produção crescente de forma constante, saindo de 1,39% em 1980, para 4,67% em 1985, uma expansão de 235,9%, como mostra a tabela 7.b. Essa expansão da indústria extrativa, como já mencionado, é resultado da produção de petróleo e das exportações de minérios. A contrapartida da elevação da participação da indústria extrativa na produção total é a queda da participação da indústria de transformação, que em 1980 era de 98,61% e em 1985 ficou em 95,33%, uma queda de 3,33%. Fica claro que a crise afetou preponderantemente a indústria de transformação, em especial o ramo de bens de capital, como pode ser visto nas taxas de crescimento e na de participação no valor total da produção. Na verdade, a indústria de transformação não encontrou no *drive* exportador um elemento de dinamismo capaz de substituir a forte redução dos investimentos tanto do governo, como também do setor privado.

**Tabela 7.b - Participação Percentual no Valor Total da Produção -  
Segundo Classes e Gêneros da Indústria - 1980/1985**

Classes e Gêneros de Indústria	1980	1981	1982	1983	1984	1985
<b>Indústria Geral</b>	100	100	100	100	100	100
<b>Indústrias Extrativas</b>	1,39	1,73	1,67	2,72	4,26	4,67
<b>Indústrias de Transformação</b>	98,61	98,27	98,33	97,28	95,74	95,33
Produtos de Minerais Não-Metálicos	4,09	4,13	4,15	3,33	2,85	2,93
Metalúrgica	13,67	12,37	12,47	11,76	12,15	13,28
Mecânica	7,57	7,70	6,99	6,04	5,98	6,49
Material Elétrico e de Comunicações	5,16	5,15	5,23	4,54	4,14	5,50
Material de Transporte	7,84	6,96	7,03	7,39	6,35	7,01
Madeira	1,93	1,56	1,85	1,08	1,12	1,18
Mobiliário	1,43	1,28	1,34	1,05	0,98	1,14
Papel e Papelão	2,67	2,35	2,81	2,67	2,85	2,66
Borracha	1,50	1,58	1,49	1,45	1,43	1,57
Couros e Peles e Produtos Similares	0,47	0,41	0,48	0,71	0,87	0,58
Química	19,01	20,90	20,20	23,02	23,96	19,82
Produtos Farmacêuticos	1,08	1,23	1,16	1,17	1,09	1,11
Perfumaria, Sabões e Velas	0,81	0,94	0,90	0,90	0,84	0,79
Produtos de Matérias Plásticas	2,02	1,78	1,87	1,77	1,66	1,82
Têxtil	6,39	6,15	5,60	5,47	5,59	5,46
Vestuário, Calçados e Artefatos de Tecidos	3,78	3,35	3,90	3,87	3,82	4,19
Produtos Alimentares	13,34	14,04	13,93	15,11	14,64	15,21
Bebidas	1,03	1,19	1,10	1,08	0,95	1,01
Fumo	0,53	0,82	0,80	0,67	0,66	0,56
Editorial e Gráfica	1,58	1,77	2,15	1,50	1,29	1,28
Diversas	1,45	1,34	1,45	1,44	1,29	1,72
Atividades de Apoio	1,24	1,26	1,43	1,25	1,24	...

Fonte: Anuário Estatístico do Brasil – IBGE

Estatísticas Históricas do Brasil: Séries Econômicas, Demográficas e Sociais – 1550 a 1989

Entre os setores que compõem a indústria básica, o ramo da química obteve uma elevação em sua participação, mesmo durante a pior fase da produção industrial (1981/1983), saindo de 20,90% em 1981 e alcançando 23,02% em 1983. Em 1984 o ramo ainda consegue um aumento na participação saltando para 23,96%, mas em 1985 ela sofre uma queda substancial, ficando em 19,82%, como conseqüência da sua queda na taxa de crescimento da produção. A metalúrgica decresceu em sua participação durante 1981/1983 e a partir de 1984, começa a apresentar uma recuperação, voltando ao patamar de participação, alcançando o percentual de 13,28%, o mesmo nível que tinha em 1980, resultado alcançado devido à elevada taxa de crescimento em 1984, após ter sofrido fortemente com a crise, principalmente em 1981. Os produtos minerais não-metálicos apresentaram queda na taxa de crescimento durante 1981/1984, resultando assim em significativa redução em sua participação no valor total da produção, saindo de 4,09% em 1981, para 2,93% em 1985, uma queda de 28,36%. Os ramos de papel e papelão conseguiram manter sua participação quase no mesmo nível durante o período 1980/1985, em 1980 era de 2,67% e em

1985 ficou em 2,66%, resultado este que tem origem nas taxas de crescimento obtida pelo setor, que foi um dos gêneros que menos sofreram com a crise, já que apresentou taxas de crescimento positivas durante quase todo o período – com exceção de 1981 quando teve uma contração na sua produção de 6,89%. Produtos farmacêuticos e veterinários foi o outro gênero que seguiu o mesmo caminho de papel e papelão, mantendo a sua participação quase no mesmo nível durante 1980/1985, saindo de 1,08% em 1980, para 1,11% em 1985.

Os gêneros do ramos de bens de capital, mecânica, material elétrico e de comunicações e material de transportes, apresentaram redução em sua participação durante 1981/1984, recuperando-se em 1985, recuperação esta decorrente do *drive* exportador que teve impacto significativo nas indústrias de bens de capital a partir de 1984, fato este que pode ser observado pela taxa de crescimento apresentado pelos gêneros do ramo em 1984 e 1985. Entretanto, é importante observar que mesmo com a mecânica permanecendo com uma participação no valor total da produção em torno de 6,49% em 1985 (abaixo do que era em 1980, 7,57%), material elétrico e de comunicações 5,5% em 1985 e material de transporte com 7,01% em 1985, quando em 1980 era de 7,84%, fica evidente a frustração dos objetivos inseridos no II PND, pois a participação desses setores não só caiu durante o período 1981/1983, como também obteve uma recuperação irrelevante em 1984 e 1985, como resultado do comércio exterior, o qual também não foi o que se esperava pelo II PND, pois um dos seus objetivos era ampliar as exportações dos produtos do ramo de bens de capital para propiciar uma melhor inserção externa ao país.

É importante notar que um dos gêneros que apresenta uma recuperação na sua participação no valor total da produção são os produtos alimentares, os quais tiveram quedas constantes na participação durante o período anterior (1974/1979), mas a partir de 1981 começa a obter uma recuperação, o que pode ser explicado pelo comportamento do mercado, pois nesse período, as exportações representaram um mecanismo de recuperação para a produção agrícola. A recuperação desse ramo já aponta para a forma de inserção externa da economia brasileira nos anos 1980 quando as exportações passaram a exercer papel fundamental.

Segundo Assis (1985), a característica da política recessiva que mais constrangimentos impuseram à indústria de bens de capital se relaciona com os vigorosos cortes imprimidos aos dispêndios governamentais que, segundo os defensores da ortodoxia oficial, seria essencial para que o processo inflacionário pudesse ser controlado. Todavia, o impacto sobre a produção industrial foi drástico, principalmente em relação ao ramo de bens de capital, como pode ser visto

em relação ao setor produtor de bens sob encomenda que foi diretamente afetado pela sensível contração dos investimentos das empresas estatais. Assis afirma que segundo convenção largamente utilizada pela Abdib seriam oito grupos de empresas do setor produtivo estatal cujas encomendas se vinculam fortemente à indústria de bens de capital sob encomenda: Petrobrás, Eletrobrás, Siderbrás, Companhia Vale do Rio Doce, Nuclebrás, Portobrás, Rede Ferroviária Federal e Itaipu. Os investimentos totais destes grupos, que abrangem oitenta e cinco empresas, decresceram 22% entre 1980 e 1983, afetando, portanto, a produção de bens de capital.

Assis também chama atenção para o fato de que além do impacto direto sobre as encomendas que a redução dos gastos do governo exerceu, o controle dos dispêndios governamentais também se refletiu no acúmulo de dívidas por parte das empresas estatais, com graves conseqüências para os fornecedores privados que, premidos por exigências de caixa, foram muitas vezes obrigados a recorrer ao crédito bancário, o que onerou fortemente seus custos financeiros. Além do mais, a contração dos dispêndios governamentais ainda se refletiu na queda dos recursos alocados ao sistema BNDE e, particularmente, à Finame. O total das aprovações do sistema no biênio, 1982-1983 experimentou forte declínio. A queda foi da ordem de 35% entre 1981 e 1983. O volume de aplicações da Finame, por sua vez, comprimiu-se de forma também acentuada, apresentando ao longo de todo o período analisado taxas de crescimento negativas. Entre 1982 e 1983, por exemplo, a queda real registrada foi da ordem de 28%.

Fica evidente, conclui Assis, que a estratégia recessiva que orientou a política econômica nos anos 1980 cobrou um alto preço da indústria de bens de capital, pois a retração do investimento governamental e a queda acentuada das inversões privadas resultaram em violento impacto sobre o desempenho do setor no período recente, colocando em risco a própria capacidade produtiva da indústria, seriamente ameaçada pelo sucateamento tecnológico e até mesmo físico.

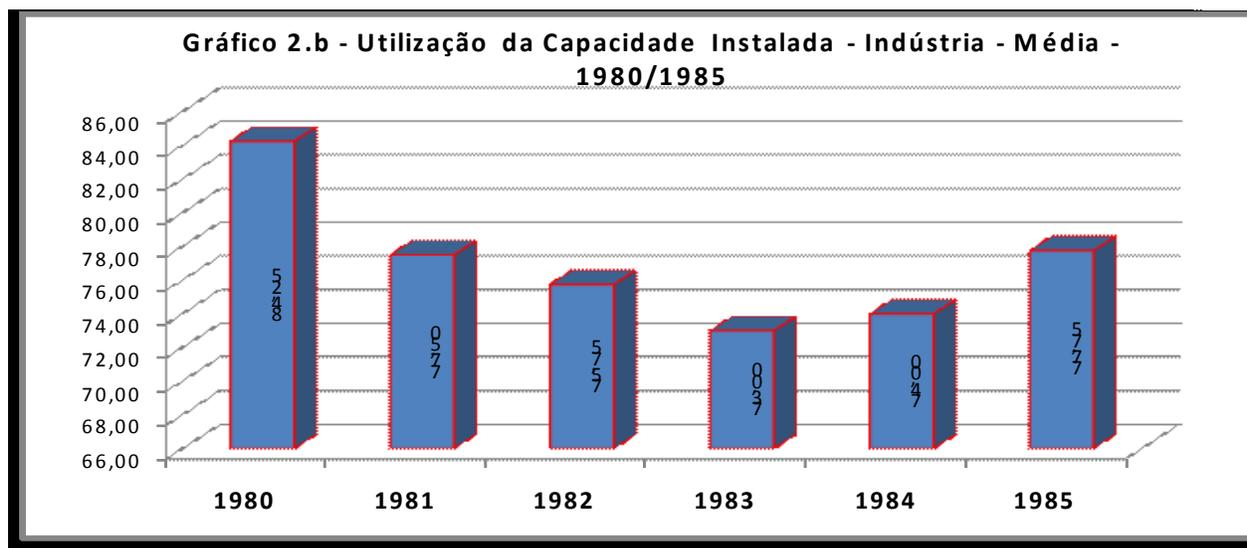
A confirmação do impacto da redução dos investimentos sobre o produto e na indústria durante o período, comprova-se quando se observa o comportamento predominante da economia brasileira entre 1980 e 1985, com o PIB apresentando crescimentos em alguns períodos e quedas em outros, caracterizando assim a dinâmica *stop and go*, ou “o vôo da galinha” (como alguns economistas caracterizam esse comportamento da economia). Em 1980 o PIB ainda apresenta uma taxa de crescimento relevante de 9,2%, resultado este, em parte, da política econômica adotada por Delfim Neto no início da sua gestão no Ministério do Planejamento. A forte queda

do PIB em 1981 (-4,35%), já é o reflexo da reorientação da política econômica realizada pelo Ministro em 1980, que conduz o país a um estado de semi-estagnação, tendo conseqüências desastrosas para o país, principalmente em relação ao parque industrial nacional e na inserção externa.

A ninguém escapa a percepção de que o período compreendido entre 1981 e 1983 marca a maior e mais grave crise da economia brasileira que se tem registro. No período 1981/1983, considerado como o triênio da recessão, o PIB apresentou taxas negativas em 1981 (-4,3%) e em 1983 (-2,9%), sendo que em 1982 houve um crescimento irrelevante de 0,8%, uma taxa média de decréscimo de -7,12%, fato que comprova de forma incontestável a recessão. O mais agravante nessa fase da crise é que o crescimento da FBCF torna-se irrisória, principalmente quando se observa que a FBCF como proporção do PIB é decrescente ao longo desse período, começando a cair em 1981 e declinando até 1985. Em 1980 a relação FBCF/PIB era de 22,9%, cai em 1981 para 21,0% e em 1984 fica em 16,1%, nível demasiadamente inconsistente para qualquer tentativa de recuperação da economia. Essa queda na FBCF deriva tanto pelo lado das empresas, como também do governo, no setor da construção e de máquinas e equipamentos, uma redução considerável quando se compara com o período anterior (1968/19873) e (1974/1979). Em momento algum essa recessão pode ser caracterizada como conjuntural, pois quando se observa a taxa média de crescimento durante esse período que foi de 2,7%, fica nítido que está bem abaixo do que o país tinha crescido nos últimos tempos. O que torna mais delicado a redução da FBCF como proporção do PIB, é a incompatibilidade entre a redução dos investimentos com a estratégia do país de elevar o superávit da balança comercial através da expansão das exportações para superar a restrição no balanço de pagamento, principalmente a partir de 1985.

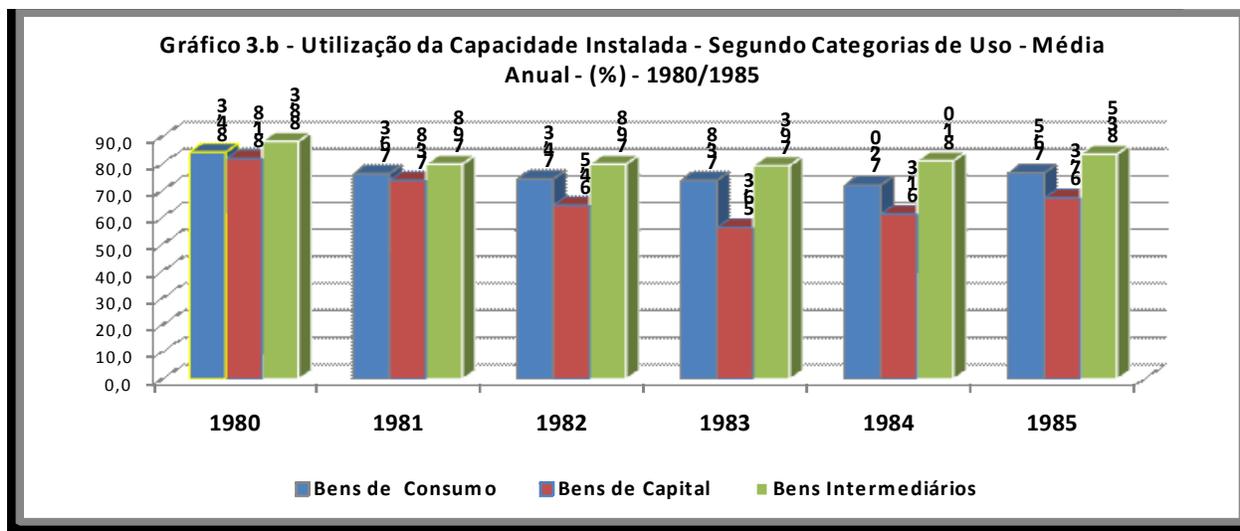
A contrapartida da diminuição generalizada da atividade industrial e do produto foi, evidentemente, o aumento da capacidade ociosa da indústria. Em 1980, o nível de utilização da capacidade instalada, como mostra o gráfico 2.b, era de 84,25%, sofrendo uma forte redução no triênio da crise (1981/1983). Em 1981, reduziu-se para 77,50%, para 75,75% em 1982 e 73,0% em 1983, ou seja, uma taxa média de redução de 24,6%. A partir de 1984 apresenta-se uma leve recuperação devido à retomada da produção industrial em decorrência do aumento das exportações, mas não nos mesmos níveis de utilização da capacidade instalada antes de 1980. É importante notar que a queda no nível de utilização da capacidade instalada tem como contrapartida um nível de capacidade ociosa, a qual cresceu durante todo o período da crise. O

aumento da capacidade ociosa coincide com os investimentos que aumentaram a capacidade instalada da indústria entre 1974 e 1977 e também com o nível de redução da atividade econômica a partir de 1980, fato este que se tornou uma variável como desestímulo a realização de investimentos, tornando delicada a situação da indústria nacional.



Fonte: IPEADATA

No gráfico 3.b, com o nível de utilização da capacidade instalada por categorias de uso, todos os ramos corroboraram para a queda na utilização da capacidade instalada, mas com grande destaque para o ramo de bens de capital. A redução do nível de atividade sucedeu um período em que se promoveu a expansão e diversificação da indústria de bens de capital. A contrapartida desta situação não poderia deixar de ser a ocorrência de elevadas taxas de capacidade ociosa. De fato, a utilização da capacidade produzida instalada entre 1981/1983, sofreu grandes quedas, saindo de 81,8% em 1980, para 56,3% em 1983, uma taxa média de redução de 11,7%, sendo que em 1982 e 1983 a queda ficou em torno de 12%. Certamente, e como já apontado, o fraco desempenho do setor ao longo do período tem origem na insuficiência de demanda provocada, vale insistir, pelo natural refluxo do investimento privado e pelo corte nos investimentos estatais. A partir de 1984 a utilização da capacidade passa a apresentar uma leve recuperação, com um patamar de 67,3% em 1985, bem abaixo do alcançado nos anos 1970, levando o setor a sempre operar com base na capacidade instalada nos anos posteriores, já que os investimentos foram suspensos.



Os ramos de bens de consumo – composto por bens de consumo duráveis e não-duráveis - foram o segundo a sofrer mais com a redução do nível de utilização da capacidade instalada. No triênio 1981/1983, o setor apresentou uma redução média de 4,26%, sendo que a redução de 9,5% em 1981 representou o pior momento para a categoria, assim como para bens intermediários. Este ramo apresentou uma taxa média de redução no seu nível de utilização de 3,42%, a menor entre as categorias de uso. Tanto a indústria de bens de consumo, como também o de bens intermediários, apresentaram recuperação no nível de utilização da capacidade a partir de 1984, mas em ambos os setores, essa recuperação não proporcionou a redução da capacidade nos mesmos níveis dos anos 1970. Em relação a bens intermediários, é relevante ressaltar que esse setor obteve uma recuperação mais elevada pelo fato de ter um maior nível de atividade relacionado às exportações, principalmente após 1984, quando os produtos desse ramo foram os mais que se beneficiaram com o *drive* exportador da economia brasileira durante o período.

Como já mencionado, desde o início de 1981 o governo introduziu um controle bem mais rígido sobre a expansão monetária e de crédito, bem como sobre os gastos do setor público. Ao mesmo tempo, uma política mais flexível de minidesvalorizações freqüentes refletindo a inflação interna, assim como outras medidas visando eliminar fontes mais estruturais de desequilíbrios foram adotadas: incluíam a remoção gradual de controles sobre preços e algumas reduções no crédito subsidiado. Também houve aumento da sobretaxa sobre importações, além de ser reintroduzido o subsídio fiscal para exportações, com o objetivo de promover a expansão das

exportações, reduzirem as importações e, assim, elevar o saldo comercial para cumprir com as obrigações externas.

Os indicadores apresentados no segundo capítulo dessa dissertação apontam para a expansão das exportações e, concomitantemente, uma relevante retração das importações, o que propiciou superávits na balança comercial a partir de 1981 – mesmo prevalecendo no período uma forte deterioração nas relações de troca e uma alta rigidez na pauta das importações, além de predominar nesse período um crescimento mais lento do comércio mundial. Com a expansão das exportações, o saldo na balança comercial deu um salto relevante, saindo de um resultado negativo em 1980 (US\$ - 2.823 bilhões), para um superávit em 1984 de US\$ 13.090 bilhões. Esse resultado foi consequência da política econômica recessiva introduzida no país com o objetivo de ajustar as contas externas. O que pode ser constatado na afirmação de Maia (1987), o qual afirma que face à premência de ajustar as contas externas, o governo brasileiro negociou a reinstituição de subsídios fiscais (crédito-prêmio em abril de 1981), revigorou os subsídios creditícios e aplicou uma nova maxidesvalorização do cruzeiro no início de 1983, a fim de reativar a rentabilidade das exportações “vis-à-vis” as vendas no mercado interno e melhorar sua competitividade externa.

Segundo Maia (1985), um dos aspectos marcantes das transformações ocorridas na economia brasileira a partir dos anos 1970, foi a enorme expansão das exportações de manufaturados. De um lado aparece como a única solução econômica nas negociações de pagamento da dívida externa, levando o Estado a conceder fortes estímulos de natureza fiscal e cambial tais como redução das alíquotas do ICM e IPI e as maxi e mini desvalorizações. De outro, evitou que a crise da produção industrial de 1981 a 1983, tivesse consequências ainda mais alarmantes e contribuiu fortemente para a retomada de crescimento a partir de 1984, mesmo não sendo um crescimento contínuo e estável.

Na tabela 9, a qual contém a participação das vendas externas no total do valor da produção por classes e gêneros da indústria, a indústria geral apresenta uma elevação das vendas direcionadas ao mercado externo a partir de 1983, saindo de uma participação de 8,5% o valor das vendas no valor da produção, para 9,8%. O destaque no aumento no valor nas vendas externas é resultado da indústria de transformação, a qual elevou suas vendas no mercado externo no período, enquanto a indústria extrativa mineral reduz. As vendas ao mercado externo no valor da produção da indústria extrativa eram de 22,4% em 1980 e reduz para 11,9% em 1984, uma

queda de 48,21% no período. Já a indústria de transformação, apresenta uma expansão de 66,1% entre 1980 e 1985. Entretanto, é importante observar que a indústria extrativa tem um percentual do valor das vendas externas no valor da produção bem maior do que o da indústria de transformação, o que deixa em evidência a forma de inserção externa brasileira, baseada em produtos com baixo valor agregado, alta volatilidade de preços e perda de *marke share*.

**Tabela 8 - Participação Percentual do Valor de Vendas ao Mercado Externo No Valor da Produção, Segundo Classes e Gêneros de Indústria - 1980/1984**

Classes e Gêneros de Indústria	1980	1981	1982	1983	1984
<b>Indústria Geral</b>	5,9	6,8	5,4	8,5	9,8
<b>Indústrias Extrativas Mineral</b>	22,4	16,8	16,7	9,2	11,6
<b>Indústrias de Transformação</b>	5,7	6,6	5,3	8,4	9,8
Produtos de Minerais Não-Metálicos	2,0	1,7	1,6	2,2	3,2
Metalúrgica	3,1	5,3	3,5	10,2	9,7
Mecânica	6,2	6,8	5,5	7,5	8,0
Material Elétrico e de Comunicações	4,4	5,4	3,7	7,1	8,8
Material de Transporte	11,4	12,9	10,7	15,3	17,3
Madeira	6,9	8,4	4,6	11,8	10,5
Mobiliário	0,8	0,5	0,5	0,9	0,9
Papel e Papelão	9,5	11,6	6,7	11,8	14,1
Borracha	2,5	3,1	3,3	4,0	5,6
Couros e Peles	13,2	17,1	14,6	14,6	12,4
Química	5,0	6,3	4,9	6,4	7,2
Produtos Farmaceuticos e Veterinários	2,3	1,2	1,5	1,8	1,8
Perfumaria, Sabões e Velas	1,2	0,7	0,8	0,4	0,4
Produtos de Matérias Plásticas	1,6	1,5	2,6	5,7	7,8
Têxtil	5,9	5,4	6,1	8,1	8,6
Vestuário, Calçados e Artefatos de Tecidos	6,7	8,5	6,5	15,2	23,7
Produtos Alimentares	8,4	9,4	7,5	10,0	13,0
Bebidas	4,5	0,5	0,2	0,4	0,3
Fumo	19,7	20,4	20,3	34,0	29,7
Editorial e Gráfica	0,4	0,6	0,4	0,4	0,5
Diversas	4,1	6,2	3,0	3,1	3,6

Fonte: Anuário Estatístico do Brasil – Ano 1989

A afirmação acima sobre o caráter de inserção externa do Brasil – produtos de baixo valor agregado e alta volatilidade nos preços, além de perda de *market share* - pode ser confirmada ao se observar que os gêneros e classes que têm percentuais mais elevados no valor de vendas ao mercado externo no valor da produção, são os ramos de vestuários, calçados e artefatos de tecidos, fumo, couros e peles, produtos alimentares, papel e papelão e a metalurgia. Esses ramos, caracterizados em geral por serem produtos de baixo valor agregado e com alta volatilidade de

preços no mercado internacional - corroboram de forma significativa para o volume de exportações do país. Tanto a mecânica, material elétrico e de comunicações, como também material de transporte apresentaram um aumento da participação das vendas externas no valor da produção entre 1983 e 1984, proporcionando assim uma leve recuperação desses setores. Mesmo com o aumento das vendas externas dos ramos de bens de capital, é importante notar que ainda a sua participação no volume de vendas no mercado externo está muito abaixo do que se esperava pelo II PND, como será visto no quarto capítulo dessa dissertação.

O que fica claro é a importância do *drive* exportador a partir de 1983 como variável fundamental para proporcionar uma leve recuperação da produção industrial, proporcionando assim a recuperação de todas as categorias, em especial a de bens de consumo duráveis e bens de capital no final do período. Recuperação esta, bom lembrar, que não parece ser de forma contínua, estável e com avanço no parque industrial, ou seja, sem a modernização da estrutura da indústria nacional necessária para acompanhar os novos padrões tecnológicos exigidos pelo mercado internacional.

Ao contrário do que se defendia o discurso oficial e os defensores dos ajustes contracionistas, as características marcadamente recessivas desse período não podem ser atribuídas exclusivamente às conseqüências da crise internacional que assolou grande parte dos países capitalistas. Na verdade, concomitante aos embaraços de ordem externa foi sobreposta uma estratégia de política econômica que deliberadamente generalizou e aprofundou a recessão. Talvez nunca se utilizou tanto de forma exacerbada uma política econômica ortodoxa, de inspiração monetarista.

Segundo Assis (1985), o pano de fundo no discurso dos que defendiam a tese da forte restrição externa é a atribuição de prioridade máxima ao equacionamento dos graves desequilíbrios no balanço de pagamentos. Optou-se, em princípio, pela estratégia do ajuste recessivo, tratando de contornar de imediato os problemas derivados da alta do petróleo, da elevação dos juros internacionais e da queda das cotações das principais *commodities* brasileiras sem alterar, no entanto, os exíguos limites impostos pelas regras de funcionamento do sistema financeiro internacional. Evitar o *default*, a qualquer custo, portanto, tornou-se a palavra de ordem.

Assis afirma que há vários álibis para essa opção estratégica, todas insustentáveis. O principal deles diz respeito à formação de excedentes exportáveis, com os quais se poderiam

promover o equilíbrio nas contas externas. A queda do nível de atividade interna provocaria a queda da demanda global, e, conseqüentemente, da demanda por produtos importados. Por outro lado, argumentam os defensores do ajuste recessivo, a compressão do consumo interno liberaria capacidade produtiva ou mesmo excedentes de mercadorias que assim poderiam ser alocados para a exportação. Reduzindo as importações e aumentando as exportações, a estratégia recessiva favoreceria a formação de polpidos saldos comerciais. A tese de que uma política de diminuição da atividade econômica poderia ser justificada pela necessidade de reduzir as importações também não parece correta. Certamente, a relação entre crescimento econômico e nível de importações não é falsa. No entanto, é fácil perceber que não seria necessário comprimir toda a demanda global para que as importações se reduzissem. A própria experiência brasileira comprova que o controle direto das importações é operacionalmente factível, o que dispensaria o custoso recurso à contenção geral da demanda.

O resultado da adesão a uma política econômica recessiva foi a forte contração da economia, com sérios resultados para o parque industrial brasileiro, em especial para o ramos de bens de capital. Com a suspensão dos investimentos do governo através das estatais, a paralisação da expansão desse setor significou uma estagnação na indústria no sentido de promover o crescimento de setores relacionados a produtos de alta tecnologia, com engenharia mais sofisticada e a tentativa de uma nacionalização, na tentativa de propiciar ao país uma posição mais privilegiada no comércio internacional, ou seja, fazer com que o ramo de bens de capital não ficasse numa posição subordinada na estrutura industrial, seria um dos caminhos para uma inserção externa mais competitiva, com a venda de produtos que exigem uma demanda mais sofisticada e que tem mercado em constante expansão, ou seja, ganho de *market share*. Além de agravar o desequilíbrio na estrutura industrial, a política econômica recessiva teve como conseqüência o agravamento da instabilidade macroeconômica do país.

### 3.3 - TERCEIRO SUB-PERÍODO: 1986-1989

A partir de 1986 a economia brasileira terá como característica principal a implantação de sucessivos planos econômicos de estabilização os quais não lograram quaisquer êxitos no sentido de estabilizar o nível de inflação. O cenário predominante era o de falta de sucesso de combate a inflação, acompanhado de uma política econômica de caráter restritiva, estagnação econômica,

com incertezas quanto as negociações externas, agravamento do equilíbrio fiscal e as indefinições ou, na verdade, ausência de política industrial, criando assim um ambiente de pouca perspectiva de retomada do investimento e, por consequência, saída da crise que adentrara a economia brasileira. Os investimentos públicos continuavam em um nível muito baixo e o congelamento de preços gerava incertezas na geração de fundos para financiamento de despesas de investimentos. Para Belluzzo e Almeida (2002), a política econômica agravou as condições de financiamento do setor público e desorganizou os padrões e avaliação de risco das decisões empresariais, levando a uma paralisia dos principais agentes que direcionam o investimento, quais sejam: o setor público, que estava atravessando uma crise fiscal e financeira; e o setor privado, o qual estava refém da incerteza e da ruptura das expectativas. Portanto, a retomada do crescimento e desenvolvimento que era esperada, na verdade, foi apenas uma quimera, na medida em que as evidências empíricas mostram que esse período foi marcado pelo agravamento da instabilidade macroeconômica e retrocesso na estrutura da indústria nacional.

Essa segunda metade dos anos 1980 tem como característica básica a consolidação da crise e esgotamento modelo de crescimento econômico, liderado pelo processo de substituição de importações, tendo início à adesão a políticas econômicas preocupadas estritamente com o controle inflacionário e em cumprir os compromissos externos, de tal forma que a política industrial se torna um instrumento quase que inexistente.

Para Batista (1987), é importante frisar a relação existente entre o esforço da economia em transferir recursos para o exterior e o desequilíbrio nas contas públicas. A consequência dessa relação, juntamente com a recessão da economia e a aceleração da inflação, foi a redução das receitas do governo e aumento das despesas financeiras do governo, que passaram a crescer a uma taxa elevada, devido ao endividamento governamental constante. O resultado desse processo, em primeira instância, é a forte contração dos investimentos públicos – que já tinham se contraídos no período anterior, mas se fomenta mais ainda durante esse período – a geração de incertezas entre os empresários e, assim, uma instabilidade na economia sem precedentes, causando um desequilíbrio em todos os setores da economia, particularmente na indústria nacional.

Carneiro (2002) afirma que o período será marcado pela redução do crescimento – embora tenha havido uma leve recuperação entre 1986 e 1987, mas levando em consideração que na década de 1980 o quadro predominante é de recessão -, a estagnação do produto per capita, a

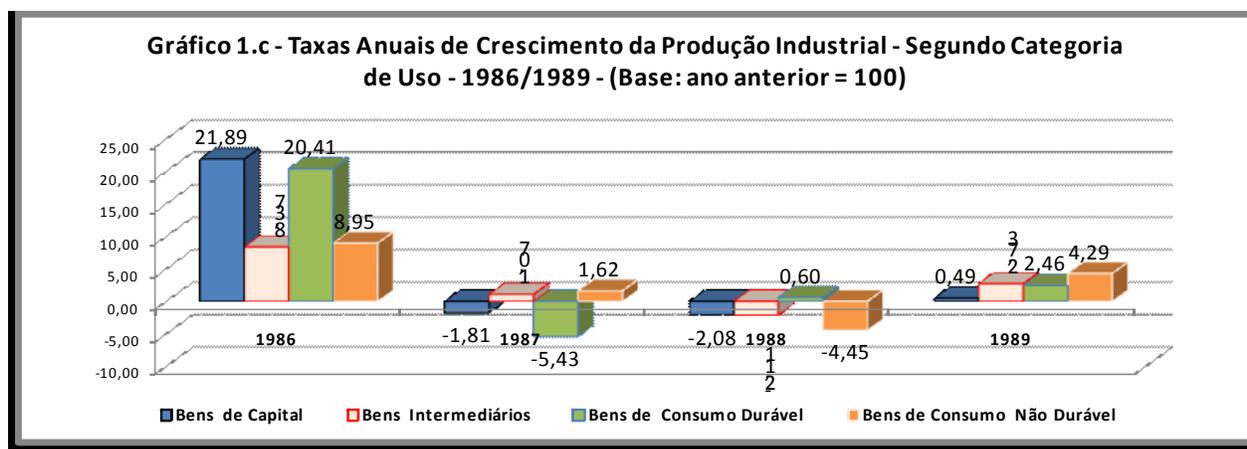
regressão do investimento e a transferência de recursos reais para o exterior, sendo que a transferência de recursos reais para o exterior é o fator determinante da trajetória das demais variáveis econômicas. Essa obrigatoriedade imposta de transferência de recursos reais para o exterior para pagar os serviços da dívida e ganhar a confiabilidade no mercado internacional, gerou um constrangimento ao desenvolvimento da economia nacional, causando assim uma interrupção no avanço da estrutura industrial, aprofundando o seu desequilíbrio. Segundo Carneiro:

O aspecto comum a todas as variáveis econômicas durante a década é sua grande variabilidade ou, mais precisamente, seu elevado grau de instabilidade, cuja expressão maior é a curta duração dos ciclos econômicos caracterizados por breves períodos de expansão e retração. Desse ponto de vista, o exemplo mais ilustrativo é o do investimento, pois apresenta intensa retração em 1981-1983, expansão equivalente em 1984 – 1986 e nova retração em 1987-1989. Em escala menos, essa volatilidade é também observada para o consumo e para as variáveis definidoras do saldo comercial (CARNEIRO, p. 145-146, 2002).

O ano de 1986 ainda apresenta resultados em várias variáveis macroeconômicas como conseqüência da implantação do Plano Cruzado em 1985, já mostrado no segundo capítulo dessa dissertação. Na verdade, os resultados do Plano Cruzado já podiam ser notados nos indicadores da economia em 1985, quando o PIB apresentou uma recuperação considerável, um crescimento de 7,9%. Em 1986, o crescimento do PIB de 7,5% e em 1987 de 3,6%. Entretanto, em 1988 a economia tem um PIB negativo de -0,1%, voltando a se recuperar em 1989 com uma taxa de crescimento de 3,2%. Esse comportamento do PIB deixa em evidência a instabilidade que passa a predominar na economia brasileira, tendo reflexos muito nítidos na produção industrial.

O crescimento do PIB em 1986 com a explosão do consumo tiveram impactos significativos na produção industrial. Houve uma recuperação da produção industrial em todas as categorias, com exceção do setor de bens de consumo não duráveis.

O ramo de bens de capital é o que apresenta a maior taxa de recuperação em 1986, com 21,89%. Em seguida são os bens de consumo duráveis com uma expansão de 20,41%, como atesta o gráfico 1.c. A recuperação da produção do setor de bens de capital deve ser qualificada, pois este setor foi o que mais sofreu com a retração da produção industrial durante a fase recessiva, de modo que a sua recuperação tem como base um período anterior marcado por um nível de produção demasiadamente baixa, sem aumento da capacidade de produção, ou seja, é um crescimento baseado em capacidade ociosa, sem alteração significativa no nível de investimento.



Fonte: Anuário Estatístico - IBGE

Após o aumento na produção em 1985 e 1986, os indicadores industriais deixam em evidência a volta a um período recessivo do nível de produção, com o ramo de bens de capital apresentando taxas negativas em 1987 (-1,81) e em 1988 (-2,08). O ramo de bens de consumo durável também tem taxa de crescimento negativa em 1987 (-5,43%), e em 1988 uma leve recuperação, com uma taxa de 0,60% de crescimento. Bens intermediários e bens de consumo não-duráveis obtiveram um pequeno crescimento em 1987, mas entram em declínio também em 1988.

A recuperação da produção industrial em 1986, na verdade, não passou de uma mera ilusão de que a economia brasileira estaria passando por uma fase de recuperação e reversão de ciclo, pois os anos posteriores deixam em evidência a volta da retração do seu crescimento, acompanhado agora de um nível de instabilidade bem maior, na medida em que a produção doméstica estava relacionada com a necessidade do país de transferir recursos para o exterior. Pode-se observar que todos os setores voltam a apresentar taxas de crescimento negativas em 1989, mas com a indústria de bens de capital e de bens de consumo duráveis tendo taxas de produção negativas já em 1987. Em 1989, a retração da produção em todas as categorias ocorre de forma bastante elevada, sendo que a crise no setor de bens de capital se acentua mais ainda.

Para Carneiro (2002), é importante estar atento para a grande vulnerabilidade do consumo, na medida em que ao longo dos anos 1980 constata-se sua contribuição ao processo de ajustamento externo, propiciando assim um ambiente mais favorável para a transferência de recursos para o exterior. Com isso, a trajetória do consumo mostra uma taxa de crescimento inferior ao do PIB, com uma forte redução da propensão média a consumir. Além do mais, passa a predominar uma grande vulnerabilidade no seu comportamento, ora apresentando uma intensa

aceleração e logo depois, uma elevada desaceleração durante o ciclo econômico, favorecendo assim que a economia brasileira passe a ficar mais instável e vulnerável. A forte retração da demanda que teve impacto nos bens de consumo duráveis e, por consequência, no setor de bens de capital, foi resultado de um conjunto de acontecimentos como o decréscimo da massa salarial e do salário médio a partir de 1987, além da aceleração inflacionária e da indexação dos títulos financeiros, os quais estavam associados à elevação da taxa de juros.

Carneiro explica a recuperação e declínio da produção e do produto através da dinâmica da relação entre o consumo de bens com os ciclos econômicos, afirmando que:

Em resumo, a aceleração do crescimento do consumo após o período recessivo deveu-se, na sua maior parte, ao crescimento dos bens duráveis. Interessa assinalar o peso do elevado grau de liquidez da riqueza financeira das famílias de alta renda e dos episódios de sua conversão em consumo para definição desse comportamento. Certamente, esse padrão foi condicionado pela antecipação do consumo durante as fases de congelamentos de preços.

Exemplo da tendência é a baixa correlação do consumo de bens de maior durabilidade com o ciclo econômico, a partir de meados de 1987. A continuidade do seu crescimento (apesar do declínio da renda) está inicialmente associada ao congelamento de preços do Plano Bresser e, posteriormente, ao início de um processo hiperinflacionário, no qual uma das principais características é a conversão de ativos financeiros em ativos reais. Para as famílias de mais alta renda, isso significa a conversão de poupança financeira em bens de consumo de alto valor unitário. O expressivo crescimento das vendas de automóveis, em 1988, e de materiais de construção, é bastante ilustrativo.

As intensas variações do consumo podem ser atribuídas ao processo de ajustamento para a geração de superávits comerciais. Este, ao ter como um dos elementos centrais uma política monetária restritiva, acumulou nas mãos das camadas de alta renda uma considerável massa de riqueza financeira, com elevado grau de liquidez. Na recuperação, o crescimento da renda, associado à elevada disponibilidade de riqueza financeira por parte das famílias, induziu a uma propensão maior a consumir, cuja tradução é a conversão de poupança financeira em consumo de bens duráveis. Os períodos de congelamento de preços e a aceleração da inflação ao final da década apenas magnificaram esse movimento (CARNEIRO, p. 152-153, 2002).

Não se pode deixar de considerar o fato de que a recuperação de alguns setores da indústria esteve associada à expansão das exportações durante essa fase. A forte expansão das exportações propiciou o aumento da produção para as vendas externas, como também teve efeito multiplicador da elevação da massa salarial, dinamizando assim os setores de bens de consumo duráveis e bens de capital. O setor de bens intermediários e alguns gêneros de bens de consumo não-duráveis foram os itens que apresentaram uma maior taxa de expansão das exportações e com isso tiveram uma menor queda no seu nível de produção. Para Carneiro (2002), a tentativa de estabelecer um padrão de crescimento através do *drive* exportador era incompatível com a

manutenção dos superávits comerciais, principalmente quando se leva em consideração a baixa taxa de investimento e, concomitantemente, o esgotamento da capacidade produtiva.

Belluzzo e Almeida (2002) também afirmam que com a implantação do Plano Cruzado, houve um boom de investimentos em 1986, através de uma expansão do crédito bancário. Nesse momento, a expansão do consumo interno proporcionou uma mudança de expectativa dos empresários em relação ao rumo da economia, gerando investimentos leves, principalmente pelas pequenas e médias empresas, para a ampliação marginal da capacidade instalada. Entrementes, as grandes empresas esperaram ainda um maior tempo para analisar os resultados do Plano Cruzado, não realizando assim significativos investimentos e, desta forma, corroborando para um alcance limitado da recuperação dos investimentos no país. Além do mais, com o fracasso do Plano já em 1986, as empresas retomam a atitude protecionista dos empresários – tanto pela elevação dos preços, como ajuste nas margens de lucro e aplicações financeiras - como um mecanismo de defesa ao constrangimento que a durabilidade da crise traria a sua rentabilidade. Mais uma vez, fica em evidência a insustentabilidade da tentativa de manter o crescimento das exportações para honrar com os compromissos externos e manter a economia interna em aquecimento.

Um fato a ser constatado é que o ramo de bens de capital continuou inconcluso e em uma posição subordinada na estrutura produtiva do país, com o crescimento da produção, em geral, tendo com setor líder bens de consumo duráveis. É importante lembrar que a queda na produção em todas as categorias de uso tem um impacto significativo na demanda intra e inter-setoriais da indústria, principalmente em relação ao ramo de bens de capital, que sofre a redução de economias de escala e aprendizado.

A tabela 5.c, com os índices da produção segundo classes e gêneros, e a tabela 6.c, com as taxas de crescimento da produção, mostram que em 1986 a produção da industrial geral apresenta uma taxa de crescimento relevante (10,93%), mas em 1987 sofre uma forte redução (crescimento de 0,92) e em 1988 um declínio em sua atividade de -3,24%, com o ano de 1989 obtendo uma leve recuperação. Esse movimento da produção da indústria geral, mais uma vez, só comprova a forte instabilidade que passou a prevalecer na economia durante o período analisado. Esses resultados foram consequência da queda na produção tanto da indústria de transformação, como também das indústrias extrativas. A indústria de transformação após ter apresentado uma elevada taxa de crescimento em 1986, passa a declinar a partir de 1987, mas sem taxas negativas. Já a

indústria extrativa mineral tem declínio em 1987, obtendo uma leve recuperação nos anos posteriores.

**Tabela 5.c - Índices Anuais da Produção Industrial, Segundo Classes e e Gêneros de Indústria - 1986/1989 (Base: 1981 = 100)**

Classes e Gêneros de Indústria	1986	1987	1988	1989
<b>Indústria Geral</b>	122,26	123,33	119,29	122,61
<b>Indústrias Extrativas</b>	186,40	185,00	185,69	192,94
<b>Indústrias de Transformação</b>	120,33	121,47	117,31	120,48
Minerais Não-Metálicos	102,77	105,17	100,86	104,47
Metalurgia	128,27	128,83	124,64	130,66
Metalurgia Básica	131,51	129,03	131,15	132,14
Outros Produtos Metalúrgicos	123,10	128,50	114,23	128,28
Mecânica	114,61	119,23	108,91	113,87
Material Elétrico e de Comunicações	136,07	133,04	127,06	133,81
Material de Transporte	119,10	107,02	116,73	113,18
Autoveículos	132,07	118,08	129,55	122,95
Outros Produtos de Transporte	93,52	85,18	91,43	93,90
Papel e Papelão	137,04	142,00	139,75	147,54
Borracha	129,58	134,26	137,10	134,41
Química	125,79	132,74	128,70	128,42
Petroquímica, Refino e Destilação do				
Carvão-de-Pedra	115,14	119,22	119,85	119,96
Outros Produtos Químicos	132,78	141,63	134,51	133,98
Farmacêutica	130,78	133,79	114,82	119,54
Perfumaria, Sabões e Velas	144,34	162,02	149,33	165,75
Produtos de Matérias Plásticas	138,58	132,76	123,19	138,00
Têxtil	116,59	115,90	108,78	109,34
Vestuário, Calçados e Artefatos de Tecidos	104,45	94,42	87,87	89,55
Produtos Alimentares	104,22	111,60	108,88	110,10
Bebidas	126,13	121,80	124,48	143,01
Fumo	127,04	129,71	130,97	138,52

Fonte: Anuário Estatístico do Brasil – IBGE

Estatísticas Históricas do Brasil: Séries Econômicas, Demográficas e Sociais – 1550 a 1989

Todas as classes e gêneros tiveram uma alta taxa de crescimento no ano de 1986, como pode ser visto na tabela 6.c, em decorrência, principalmente, do aquecimento da demanda interna por conta do Plano Cruzado, já que nesse ano houve um processo de queda nas receitas de exportações e um agravamento da situação do balanço comercial e, por conseguinte, da conta de transações correntes do país. A deterioração das contas externas foi ainda mais acelerada pela expectativa de novas e maiores desvalorizações do Cruzado, como as que haviam acontecido no

período imediatamente anterior, o que estimulou o adiamento de exportações e a antecipação de importações.

**Tabela 6.c - Taxas Anuais de Crescimento da Produção Industrial, Segundo as Classes e Gênêros de Indústria - 1986/1989 (Base:ano anterior = 100)**

Classes e Gênêros de Indústria	1986	1987	1988	1989
<b>Indústria Geral</b>	10,93	0,90	-3,24	3,17
<b>Indústrias Extrativas</b>	3,69	-0,73	0,37	3,93
Extrativa Mineral	3,69	-0,73	0,37	3,93
<b>Indústrias de Transformação</b>	11,30	0,98	3,41	3,14
Produtos de Minerais Não-Metálicos	17,24	2,31	-4,17	3,64
Metalurgia	11,95	0,39	-3,25	5,33
Metalurgia Básica	10,98	-1,95	1,64	0,87
Outros	13,65	4,40	-11,10	13,51
Mecânica	21,98	4,09	-8,60	4,44
Material Elétrico e de Comunicações	22,58	-2,28	-4,44	5,83
Material de Transporte	12,52	-10,13	9,08	-2,70
Autoveículos	13,46	-10,59	9,72	-4,82
Outros	9,99	-8,84	7,34	3,22
Papel e Papelão	10,46	3,65	-1,58	8,09
Borracha	13,55	3,96	2,14	-1,73
Química	1,46	5,42	-3,01	-0,16
Petroquímica, Refino e Destilação do Carvão-de-Pedra	6,50	3,54	0,55	0,08
Outros	-1,21	6,49	-4,98	-0,30
Produtos Farmacêuticos e Veterinários	22,85	3,82	-14,17	5,28
Perfumaria, Sabões e Velas	20,01	12,82	-7,85	11,48
Produtos de Matérias Plásticas	21,61	-4,20	-7,22	12,45
Têxtil	13,52	-0,61	-6,12	2,30
Vestuário, Calçados e Artefatos de Tecidos	7,25	-9,86	-6,77	1,89
Produtos Alimentares	0,35	7,00	-2,37	1,27
Bebidas	23,19	-3,02	2,40	14,70
Fumo	7,46	2,10	0,97	5,11

Fonte: Anuário Estatístico do Brasil – IBGE

Estatísticas Históricas do Brasil: Séries Econômicas, Demográficas e Sociais – 1550 a 1989

Todos os gêneros relacionados aos insumos básicos tiveram uma taxa média de crescimento abaixo de 6% durante todo o período, com o ramo papel e papelão tendo uma taxa média de 5,16%, seguidos dos produtos minerais não-metálicos (4,76%), produtos farmacêuticos e veterinários (4,45%), metalurgia (3,61%) e metalurgia básica (2,89%). O que chama a atenção é a queda no ritmo da produção da indústria química, com uma taxa média de 0,93%. Este setor teve um crescimento durante o período passado devido às exportações, mas a partir de 1986 o seu volume das exportações apresenta um declínio, causando assim a queda na sua produção.

Entre os gêneros que compõem o ramo de bens de capital, a mecânica teve um crescimento médio de 5,48%, material elétrico e de comunicações de 5,42% e material de transporte 2,19%. O gênero autoveículos teve uma taxa média de crescimento de 1,94% e outros produtos de transportes 2,93%. Esses resultados comprovam a perda de dinamismo do setor de bens de capital, tendo em vista que as taxas médias de crescimento menor do que foram apresentados no período 1974-1979, além de apresentarem uma alta volatilidade, com períodos de crescimento e outros de declínio, em decorrência da instabilidade macroeconômica da economia brasileira, gerando assim um ambiente instável para a expansão do setor.

Um fato incontestável é a perda de dinamismo da indústria de transformação, o que pode ser visto pela comparação da taxa média de crescimento nos três períodos analisados. Entre 1974-1979, a indústria de transformação obteve uma taxa média de crescimento de 6,49%, sendo que durante o período, por mais que não predominassem taxas de crescimentos desejadas, não houve taxas de crescimentos negativas. Já no segundo período, 1980-1985, a taxa média de crescimento foi de 1,20%, com o ano de 1981 representando o pior momento com uma taxa de decréscimo da produção de 10,38%. Já o terceiro momento, 1986-1989, a taxa média de crescimento 4,71%, maior do que na fase 1980-1985, mas menor do que no subperíodo 1974-1979. O mais agravante é a vulnerabilidade desse crescimento no último período e a estagnação da indústria de transformação no seu padrão tecnológico, já que a indústria de bens de capital ficou a margem e relegada na estrutura industrial do país, como pode ser comprovado quando se analisa as taxas médias de crescimento desse ramo em cada período analisado, ficando em evidência a sua perda de dinamismo. Dois fatores parecem corroborar para que a indústria de transformação e, em particular, o ramo de bens de capital não tivesse melhor desempenho nos anos 1980, quais sejam: a baixa taxa de investimento e a incapacidade da orientação exportadora ser utilizado como mecanismo para sua dinamização.

O resultado da instabilidade nas taxas de crescimento da indústria durante 1986/1989 tem reflexo em alguns ramos na participação que cada classe e gênero têm no volume total da produção. Fica patente que após o ganho de participação das indústrias extrativas em detrimento da redução da participação da indústria de transformação no período 1980-1985, a fase 1986-1989 é marcada pela estabilização da participação de ambos os setores, com a indústria de transformação tendo uma participação em torno de 95% e as indústrias extrativas minerais com uma participação de 5%, sem grandes alterações durante todo o período. Vale salientar, que as

indústrias extrativas foram muito beneficiadas pelo *drive* exportador durante uma boa parte da década de 1980, como também como resultado da substituição de importações (o petróleo).

Considerando os gêneros que compõem o ramo de insumos básicos, a metalúrgica é o que ganha destaque com o aumento da sua participação no total da produção, como comprova a tabela 7.c. No período 1980-1985, a participação da metalúrgica fica em aproximadamente 12 a 13%, variando um pouco para 11% nos momentos da crise, como em 1983. Já na fase 1986-1989, a sua participação passou a apresentar taxas crescentes, sendo que em 1986 era de 16,48% e em 1989 alcançou o patamar de 18,71%, uma expansão de 13,5%. A contrapartida do aumento da participação da metalúrgica é a queda da participação do ramo da química, o qual tinha apresentado um ritmo de crescimento no período 1980-1985 considerável, elevando sua participação a aproximadamente 24% em 1988. Já em 1989 a química começa a perder espaço na indústria de transformação, fato este que parecia ter se estabilizado até 1987, mas entre 1988 e 1989 com a crise na produção da indústria de transformação, o ramo de química foi um dos que mais sofreu com taxas negativas na produção, resultando assim na queda da participação no volume total da produção, ficando em um patamar de 15,18% em 1989, uma perda de 33,27%. Tanto o resultado da metalúrgica, como da química, tem como resposta o movimento das exportações, pois a química sofre com a redução das exportações e, por outro lado, a metalúrgica ganha.

**Tabela 7.c - Participação Percentual no Valor da Produção Industrial,  
Segundo Classes e Gêneros de Indústria - 1986/1989 - (Cz\$ 1 000 000)**

Classes e Gêneros de Indústria	1986	1987	1988	1989
<b>Indústria Geral</b>	100	100	100	100
<b>Indústrias Extrativas</b>	5,54	5,47	4,07	5,11
<b>Indústrias de Transformação</b>	94,46	94,53	95,93	94,89
Produtos de Minerais Não-Metálicos	2,34	2,29	2,29	3,24
Metalúrgica	16,48	15,92	16,97	18,71
Mecânica	6,21	6,37	6,17	7,09
Material Elétrico e de Comunicações	5,44	5,75	5,80	6,09
Material de Transporte	11,46	11,48	14,39	13,70
Madeira	0,53	0,51	0,42	0,61
Mobiliário	0,17	0,14	0,10	0,17
Papel e Papelão	2,71	3,17	3,30	3,46
Borracha	1,46	1,48	1,42	1,42
Couros e Peles e Produtos Similares	0,24	0,18	0,16	0,13
Química	22,75	22,27	20,86	15,18
Produtos Farmacêuticos	0,55	0,67	0,59	0,70
Perfumaria, Sabões e Velas	0,93	1,02	0,92	1,10
Produtos de Matérias Plásticas	0,85	0,83	0,78	1,07
Têxtil	4,55	4,39	3,87	4,34
Vestuário, Calçados e Artefatos de Tecidos	2,63	2,59	2,69	3,08
Produtos Alimentares	10,38	10,64	10,95	10,17
Bebidas	0,74	0,62	0,70	0,80
Fumo	1,67	1,81	1,22	1,20
Editorial e Gráfica	0,88	0,91	0,94	0,99
Diversas	1,48	1,50	1,38	1,63
Atividades de Apoio	...	...	...	...

Fonte: Anuário Estatístico do Brasil – IBGE

Estatísticas Históricas do Brasil: Séries Econômicas, Demográficas e Sociais – 1550 a 1989

Entre os gêneros que estão relacionados ao ramos de bens de capital, o destaque fica por conta do material de transporte. Mesmo sendo o que apresentou a menor taxa média de crescimento durante a fase, consegue aumentar a sua participação, saindo de uma participação de 7% em 1985, para 13% em 1989, considerando que em 1988 fica em 14%. Essa elevação da participação, tendo como contrapartida uma taxa média de crescimento baixa, explica-se pela necessidade que os outros ramos da indústria de bens de capital tinham de elevar mais o seu crescimento para manter e/ou elevar sua participação na produção. Os outros gêneros, mecânica e material elétrico e de comunicações, obtiveram uma pequena elevação na participação, com a mecânica saindo de um percentual de 6,49% em 1985, para 7,09% em 1989. Já material elétrico e de comunicações, fica com uma participação de 6,09% em 1989, um leve aumento quando comparado com 1985 que era de 5,5%.

Segundo Carneiro (2002), a partir de 1984 os efeitos derivados do *drive* exportador tiveram impacto relevante nas indústrias de bens de capital e bens intermediários, levando em consideração que na recuperação da produção, o efeito multiplicador do superávit comercial ocorreu, em princípio, pela elevação da massa salarial, proporcionando assim uma dinamização do setor de bens de consumo não-duráveis. A persistência do crescimento e a elevação do salário médio logo ocasionaram a recuperação do setor de bens de consumo duráveis, o qual voltou a liderar o crescimento. Após 1987, entretanto, a indústria retorna ao processo de recessão em face da acentuada redução da absorção doméstica, decorrente da crise cambial e da aceleração inflacionária. Logo, o *drive* exportador volta a ser o elemento de sustentação do crescimento, mas não conseguindo contrabalançar a retração da absorção doméstica, sendo que o setor de bens de capital e bens de consumo duráveis são os que mais sofreram com essa nova crise, como visto pelos indicadores da produção industrial segundo as categorias de uso.

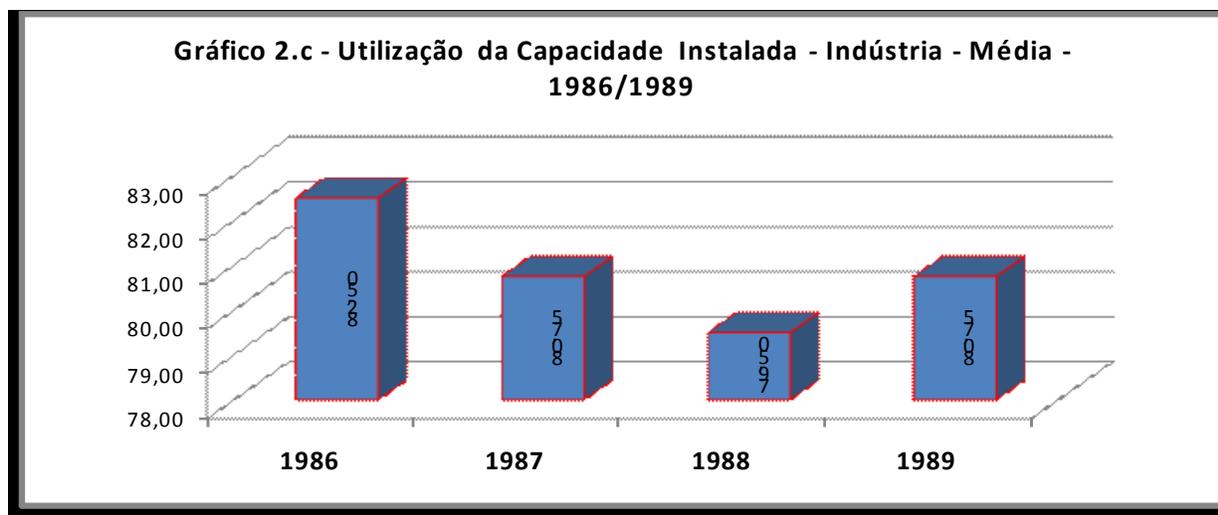
A instabilidade e vulnerabilidade não se configuram apenas na produção industrial, mas também no PIB e na taxa de investimento na economia. Como apresentado no segundo capítulo, o PIB apresentou uma recuperação considerável em 1985, um crescimento de 7,9% - resultado este que já refletia os impactos do Plano Cruzado. Em 1986, o crescimento do PIB de 7,5%, ainda é reflexo das medidas do Plano Cruzado, do Cruzadinho e o Cruzado II. Além do crescimento econômico em 1986, os indicadores apontam para uma leve recuperação do investimento, com uma expansão da relação FBCF/PIB de 16,7% em 1985, para 19,0% em 1986. Esse crescimento derivou tanto da expansão mesmo que pequena de investimento da administração pública, como também, de forma mais relevante, do setor privado. Esses indicadores de 1985 e 1986 geraram uma certa euforia entre alguns analistas na perspectiva de que a economia brasileira estaria saindo da crise e retornando a apresentar uma recuperação do crescimento.

Todavia, a partir de 1987 os indicadores macroeconômicos deixam em evidência que o que iria passar a predominar na economia brasileira era um quadro de instabilidade e volatilidade do país, além é claro da maior vulnerabilidade externa. Em 1987 o PIB já apresenta uma forte queda de 52%, saindo de 7,5% em 1987 para 3,6%, deteriorando-se mais ainda em 1988, quando o PIB apresenta uma taxa negativa de 0,1%, com uma leve recuperação em 1989 (crescimento de 3,2%). Além da retração do PIB, os investimentos também acompanham a tendência de queda a partir de 1987, com a relação FBCF/PIB saindo de 19,0% em 1986 para 17,3% em 1988,

refletindo assim o quadro de recessão que predominou durante toda a década dos anos 1980. Na verdade, não apenas recessão, mas também instabilidade e um retrocesso no parque industrial nacional na medida em que a crise da economia brasileira estava fortemente relacionada a um decréscimo sistemático dos investimentos do setor produtivo estatal, insustentabilidade do gasto público e a forte redução do investimento do setor privado, fazendo com que este tivesse sempre uma atitude defensiva ao adotar o ajustamento visando a proteção patrimonial e dos ganhos já conquistados.

Segundo Belluzzo e Almeida (2002), o ajustamento restritivo da política econômica além de agravar as condições de financiamento do setor público e desorganizar os padrões de avaliação e risco das decisões empresariais, provocou a paralisia dos agentes que comandam o investimento: o setor público, o qual estava atravessando uma crise fiscal e financeira; e o setor privado – líquido e ajustado – mas prisioneiro da incerteza e da ruptura de expectativas. É importante notar que os cortes dos gastos do governo, em geral, atingiram, primordialmente, mais que proporcionalmente os investimentos.

Batista (1987) afirma que a recuperação da economia em 1985 e 1986 foi baseada na utilização da capacidade ociosa acumulada durante a recessão e do crescimento lento do início dos anos 1980. Logo, segundo o autor, o grande problema que se colocava era o nível da taxa de investimento que predominava na economia, o qual era insuficiente para manter taxas de crescimento adequadas no longo prazo, ficando claro que, ao permanecer o mesmo nível de investimento, o mais provável que iria acontecer era a economia brasileira reduzir a sua taxa de expansão de longo prazo para níveis incompatíveis com as aspirações nacionais de desenvolvimento econômico. O problema do crescimento do produto com o nível de utilização da capacidade instalada pode ser analisado a partir dos indicadores do gráfico 2.c, com os índices percentuais da indústria.



Fonte: IPEADATA

O crescimento econômico de 1986 teve também uma elevação da taxa de investimento, de modo que se observa uma elevação no nível de utilização da capacidade instalada no ano, já que em 1985 estava em 77,75%. A partir de 1987, o que passa a predominar é redução do crescimento, da taxa de investimento e do nível de utilização da capacidade instalada da indústria, ficando explícito o quadro de recessão da economia. O agravante da redução dos investimentos e do crescimento econômico era manter compatível o nível de produção para escoar para o mercado externo, ou seja, passa a prevalecer uma incompatibilidade entre manter as exportações elevadas sem manter uma taxa de investimento em um nível suficiente para aumentar a capacidade produtiva e tecnológica do parque industrial do país. Nesse sentido, a afirmação de Cardoso de Mello (1984) de que havia uma inconsistência temporal entre o crescimento das exportações e a transferência de recursos para o exterior se torna de grande importância. A questão reside no fato de que o bom desempenho das exportações dependeria da renovação tecnológica do parque produtivo nacional, num contexto internacional de aceleração e constantes transformações do padrão tecnológico. Portanto, a performance das exportações e, por consequência, da economia só poderia ser alcançada com a preservação de taxas de investimentos em patamares elevados, sem prejudicar o nível das importações.

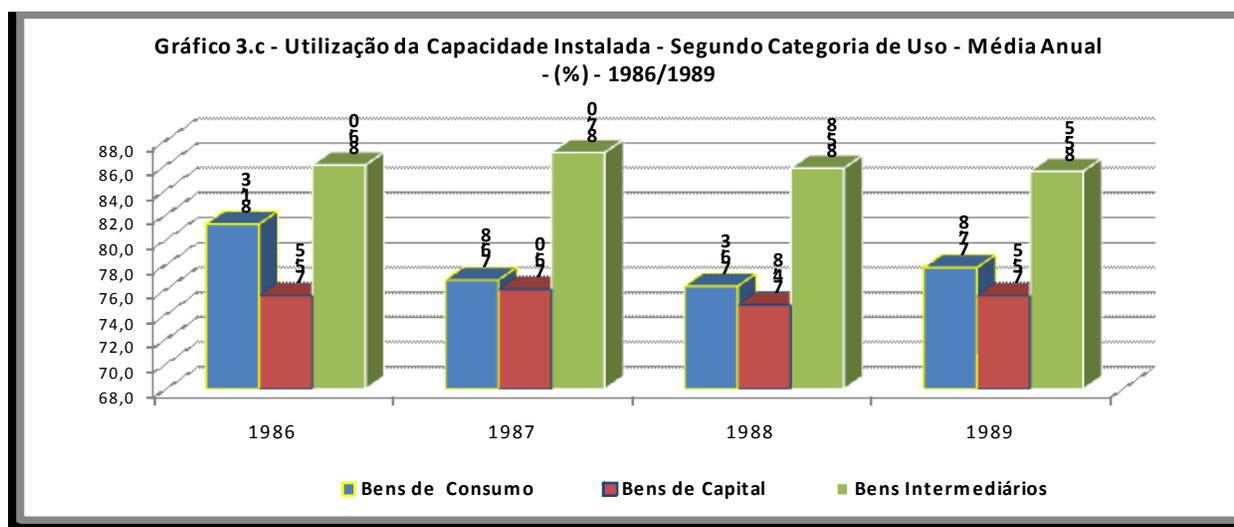
Essa questão levantada por Cardoso de Mello sobre manter as exportações crescentes, com taxa de investimentos elevada, sem prejudicar as importações, aponta para a outra incompatibilidade que parecia predominar na economia brasileira, discutido no segundo capítulo, discutida também por Carneiro(2002), qual seja: a assimetria entre crescimento econômico e geração de superávits comerciais.

Evidências empíricas nos permitem associar a instabilidade à incompatibilidade entre a geração de superávits comerciais e o crescimento. Observem-se, a esse propósito, as relações entre o desempenho do investimento e das variáveis definidoras do saldo comercial. No período recessivo, quando o investimento se retrai, ocorre redução proporcional das importações e uma aceleração do crescimento das exportações. Na retomada do crescimento interno, quando o investimento volta a crescer, ampliam-se as importações e cai a taxa de crescimento das exportações. O mesmo comportamento é observado, em escala acentuada, nas relações entre consumo e as variáveis definidoras do saldo.

Os dados macroeconômico sugerem, portanto, uma incompatibilidade entre a preservação do superávit comercial e o aumento do investimento, cuja origem advém tanto da ampliação das importações como da insustentabilidade do ritmo ascendente das exportações ante o crescimento da absorção doméstica. Em menor escala, essa contradição é observada também com relação ao aumento do consumo e leva a concluir pela existência de forte oposição entre geração de superávits comerciais e crescimento da absorção doméstica, pelo menos quando o aumento desta última se faz a taxas históricas (CARNEIRO, p. 146-147, 2002).

Portanto, os dados macroeconômicos (apresentados no segundo capítulo) colocam em evidência a incompatibilidade que parecia persistir entre manter as exportações em um nível crescente e, simultaneamente, atender a economia interna em aquecimento, pois os indicadores apontam para uma relação inversa entre o quantum exportado e o crescimento da demanda interna. Esse fato foi motivado pelo esgotamento da capacidade produtiva doméstica diante da expansão da absorção doméstica, impactando assim no nível das exportações, ou seja, como em geral a indústria estava operando com o nível de capacidade ociosa, já que a taxa de investimento tanto do setor privado como do Estado eram baixas, passava a ser impraticável manter as exportações em nível crescente sem ampliar a capacidade produtiva.

Já se afirmou que, após a leve recuperação da produção industrial em 1985 e 1986, a volta da crise que passa a predominar na economia brasileira a partir de 1987 atinge principalmente as indústrias de bens de consumo duráveis e bens de capital, sendo que o ramo de intermediários seria beneficiado pelo *drive* exportador, fato que não aconteceu na mesma proporção para aquelas indústrias. Esse quadro tem impactos no nível de utilização da capacidade instalada por categoria de uso, como mostra o gráfico 3.c. Observa-se que a indústria de bens intermediários foi o único setor que manteve sua utilização em torno de 85 e 87% durante o período 1986-1989, abaixo do que acontecia nos anos 1970 quando o percentual alcançado era de 89%, mas acima do que predominou na primeira metade dos anos 1980 – em torno de 80 e 82%. O problema que se coloca é o nível de utilização, com aumento das exportações e o nível de investimento bem abaixo do necessário.



Como conseqüência da contração da produção, as indústrias de bens de capital e de bens de consumo duráveis apresentam níveis de utilização da capacidade instalada em constante declínio, resultado da crise na produção e da queda da taxa de investimento, levando esses setores a operarem com capacidade ociosa e baixa taxa de investimento. Para o setor de bens de capital, esse quadro se agrava mais ainda pelo atraso tecnológico e sua permanência em posição subordinada na estrutura industrial.

Não se pode deixar de considerar os níveis de utilização da capacidade instalada do setor de bens de consumo duráveis e bens de capital em períodos anteriores. Na primeira fase aqui analisada, a utilização da capacidade instalada da indústria de bens de consumo duráveis sempre acima de 85%, sendo que em alguns anos chegou 87%. Já a indústria de bens de capital, chegou a operar com um nível de utilização de 87% em 1976. No início dos anos 1980, houve um pequeno aumento de ambas as indústrias no nível de utilização, em decorrência da recuperação da economia, mas sem alteração significativa no nível de investimento, ficando claro que essas indústrias operavam com base em capacidade ociosa – fruto dos investimentos realizados nos anos 1970. Em particular, é importante frisar que a indústria de bens de capital passa a sofrer de forma constante com a queda no seu nível de utilização a partir de 1977, coincidindo assim com o período em que o II PND entra em crise e as taxas de investimento se reduzem continuamente, afetando de forma drástica a indústria de bens de capital no país, com uma baixa participação no valor total da produção e um padrão tecnológico debilitado, frente ao estabelecido pelo mercado internacional.

O resultado da política recessiva adotada nos anos 1980 foi a estagnação da indústria nacional, em particular o ramo de bens de capital. Os indicadores da indústria nesse capítulo deixam nítidos que os objetivos e metas estabelecidas pelo II PND em 1974, não foram alcançados completamente, embora é preciso reconhecer que tenha havido alguns avanços até 1977, período no qual há uma suspensão dos investimentos, diluindo assim o projeto de avanço da economia rumo a um estágio mais elevado no seu parque industrial. A crise se acentua após o início dos anos 1980 com a implementação de políticas econômicas restritivas, fazendo com que passe a predominar um ambiente de instabilidade e vulnerabilidade da economia brasileira, afetando de forma acentuada os investimentos e, por consequência, o crescimento e o desenvolvimento econômico.

Pode ser observado também que nos anos 1980 a economia brasileira passa por um processo de financeirização, ou seja, as aplicações financeiras passam a se tornar mais lucrativas para empresas e o setor bancário do que a realização de investimentos no setor produtivo, proporcionando assim o predomínio de um ambiente propício para a especulação e imprevisibilidade. O resultado desse processo, como já afirmado, é a estagnação do parque industrial nacional, principalmente em relação ao ramo de bens de capital, tendo em vista que aumentou seu *gap* tecnológico quando comparado com os padrões estabelecidos pelo mercado internacional, com impactos significativos sobre o saldo comercial setorial.

## Capítulo 4 – ANÁLISE DO COMÉRCIO EXTERIOR DO RAMO DE BENS DE CAPITAL

Este capítulo tem como objetivo analisar o comércio exterior de bens de capital durante a fase 1974-1989, com a finalidade de responder as principais questões levantadas por essa pesquisa, quais sejam: como evoluiu o comércio exterior de bens de capital no período? Pós-1974, em que sub-ramos ocorreram a substituição de importações pretendida pelo II PND? Quais classes e gêneros que apresentaram maior desempenho nas exportações? A semi-estagnação dos investimentos, na década de 1980, teve impacto sobre o *drive* exportador das empresas do ramo? Quais suas limitações? Qual a evolução do *market share* das exportações locais no comércio internacional? Como os fluxos de comércio se comportaram para produtos de diferente conteúdo tecnológico? Qual o comportamento dos fluxos de comércio por propriedade do capital: as filiais exportam e importam mais que as empresas nacionais? Suas exportações têm maior conteúdo tecnológico e/ou valor agregado? Qual o montante e a composição do comércio intra-firma, e a importância de fornecedores internacionais das matrizes nas importações das filiais locais?

Para responder a essas indagações, serão utilizados os indicadores do comércio exterior do ramo de bens de capital, assim como a literatura existente. É claro que a avaliação das exportações e importações de bens de capital não esgota a análise da inserção externa brasileira no comércio internacional – e nem é esse o objetivo da pesquisa. Mas sua análise oferece subsídios para analisar como ocorreu a evolução do comércio exterior brasileiro em ramos que tem a prerrogativa de absorver ou gerar tecnologia e, simultaneamente, realizar o processo de sua difusão<sup>14</sup>.

Seguindo a mesma metodologia adotada em capítulos anteriores, este capítulo será dividido em três fases para analisar o comércio exterior do ramo de bens de capital: 1) primeira fase: 1974-1979, compreendendo a implantação do II PND, particularizando a sua política de comércio exterior e seus impactos; 2) segunda fase: 1980-1985, caracterizado pela reversão de tendência na condução da política econômica; e 3) terceira fase: 1986-1989, período de grande instabilidade macroeconômica, com o setor externo ainda sendo um mecanismo para garantir a transferência de recursos para o exterior.

---

<sup>14</sup> Para uma discussão mais precisa sobre a importância da indústria de bens de capital na absorção e difusão de tecnologia, ver o trabalho de Erber (1974).

#### 4.1 - PRIMEIRA FASE: 1974-1979

No terceiro capítulo ficou claro que a orientação da política econômica do período pós-1974 apontou, em primeira instância, no sentido de uma internalização progressiva da oferta de bens de capital. Como visto, as constantes redefinições e orientação da política econômica, particularmente a partir de 1977 e nos anos 1980, causaram impactos significativos no parque industrial do país, inviabilizando a internalização desejada da oferta de bens de capital.

O objetivo do II PND não era apenas o de avançar a substituição de importações nos ramos de bens de produção, mas também reforçar a capacidade local de criação e adaptação de tecnologias. Isto tinha como objetivo básico dar um *upgrading* na indústria nacional e assim obter condições mais vantajosas no comércio internacional, através das exportações de produtos mais sofisticados e com um maior conteúdo tecnológico, como atesta o próprio documento:

Abertura de novos campos de exportação de manufaturados, com maior complexidade tecnológica, em complementação às exportações de indústrias tradicionais. Tais campos incluem os computadores de grande porte; minicomputadores de fabricação nacional; navios; automóveis, ônibus, caminhões; motores e outros componentes da indústria automobilística; equipamentos agrícolas, rodoviários e hidroelétricos; máquinas-ferramenta e instrumentos; produtos siderúrgicos, inclusive pela construção de usinas destinadas principalmente à produção de semi-acabados para exportação; equipamentos e componentes de bens de capital; relógios, aparelhos de precisão (II PND, p. 40, 1974).

Como vimos, esta estratégia foi condicionada, pela necessidade de atender aos novos desafios decorrentes da situação mundial – choque do petróleo, e desaceleração do comércio internacional – sem tornar vulneráveis os objetivos internos. Sendo assim, dois pontos básicos são levantados pelo II PND em relação às exportações e importações:

Estímulos às exportações – O atual panorama exige que se confira a maior prioridade ao aumento das exportações brasileiras, como meio de financiar o incremento das importações e de viabilizar a absorção de capitais estrangeiros. Os atuais incentivos cambiais, creditícios e fiscais deverão ser conservados e aprimorados.

Substituição de importações – O atual panorama econômico mundial também recomenda que o Brasil revigore os seus esforços de substituição de importações, particularmente no campo das matérias-primas básicas e dos bens de capital. As alíquotas aduaneiras deverão ser graduadas dentro dessa orientação, respeitados os compromissos firmados do GATT e na ALALC. Em particular, serão desenvolvidos os necessários estímulos creditícios e fiscais para que os bens de capital de produção nacional possam concorrer, em igualdade de condições, com os similares produzidos no exterior (II PND, p. 128-129, 1974).

Com isso, os formuladores do II PND evidenciam que na área de manufaturados, o esforço seria de, mantendo a posição nas indústrias tradicionais, sair para campos mais dinâmicos - como o ramo de bens de capital -, particularmente na direção de mercado com demanda mais sofisticada, ou seja, países desenvolvidos. O projeto estabelecia uma meta de crescimento das exportações a taxas anuais um pouco superiores a 20%, e das importações a taxas um pouco menores, com o comércio exterior brasileiro, na altura de 1979, superando o nível de US\$ 40 bilhões. Como as exportações de mercadorias em 1974 giravam em torno de US\$ 8 bilhões, estabelecia-se assim uma meta para o valor das exportações de US\$ 20 bilhões em 1979, expansão de 150% no período. Quando utilizado os valores de 1970, o projeto estabelecia uma expansão das exportações de 796%, sendo que em 1970 as exportações estavam em US\$ 2,7 bilhões e em 1980 ficaria em US\$ 24,2 bilhões. Para as exportações de manufaturados e semi-manufaturados, o crescimento era de 2045%, já que em 1970 as exportações desses bens eram de US\$ 690 milhões e em 1980 esperava-se que chegasse a US\$ 14.800 bilhões.

Para alcançar a expansão das exportações e a substituição de importações, com a diversificação de mercados, o governo usaria crédito subsidiado e incentivos fiscais, para liberar de impostos as exportações de manufaturados, e, quando indicado, outras categorias de produtos. Nesse sentido, afirma o projeto:

Expandir-se-á o sistema de financiamento às exportações, através do FINEX (Fundo de Financiamento às Exportações) , assim como aos demais estágios do processo de produção e comercialização, interna e externa, voltado para exportar.

Ao lado da consolidação do sistema de Corredores de Exportação, será efetivado programa destinado a montar a rede externa de comercialização, e expandir a rede externa de promoção comercial.

No apoio à produção destinada às exportações, serão desenvolvidos programas especiais de grande envergadura, voltados diretamente para a exportação, a exemplo do BEFIEX (Comissão para Concessão de Benefícios Fiscais a Programas Especiais de Exportação). Dar-se-á particular atenção aos programas agrícolas relacionados com os Corredores de Exportação, através de contratos de longo prazo, de fornecimento em grande escala ao exterior.

No tocante aos financiamentos externos, será dada atenção ao propósito de, progressivamente, orientá-los para áreas que fortaleçam a nossa capacidade de exportação, ou de substituição de importações. (II PND, p. 78, 1974).

Outro problema constatado pelo II PND era a forte presença das empresas estrangeiras na economia brasileira e seu papel no comércio exterior. Peñalver (1983) aponta para evidências da esmagadora presença das empresas multinacionais em produtos que exigem tecnologia relativamente sofisticada. A grande participação de firmas multinacionais entre as exportadoras

tem como origem o fato de que as multinacionais já possuem tecnologias mais sofisticadas. Além disto, elas têm acesso muito mais fácil ao mercado internacional do que as firmas domésticas, em virtude de suas redes de marketing internacional. O objetivo do II PND era induzi-las a cooperar em programas amplos de exportações de manufaturados com tecnologia mais complexa, inclusive bens duráveis de consumo, máquinas, componentes de bens de capital e bens duráveis, mesmo para áreas desenvolvidas.

Um ponto fundamental a ser observado na formulação do II PND é a relação entre expandir o comércio exterior em produtos manufaturados com uma política científica e tecnológica para fomentar o desenvolvimento de P&D no país. A transformação do Conselho Nacional de Pesquisa para a criação do Conselho de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), assim como a Execução do II Plano Básico de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, mostram a preocupação e reconhecimento do projeto em construir no país mecanismos que possibilitassem um ambiente propício para a evolução de setores de ponta na sua estrutura industrial. Na verdade, esse vínculo entre política industrial, científica e tecnológica e de comércio exterior, mostra o reconhecimento do II PND de que as vantagens competitivas logradas por uma nação não são herdadas e nem estáticas, mas construídas por meio de interações entre investimentos privados e políticas públicas.

A bibliografia mostra que o Brasil obteve um considerável avanço nas exportações de manufaturados durante os anos 1970<sup>15</sup>. Maia (1987) acredita que a experiência brasileira com a promoção de exportações constitui um exemplo de estratégia comercial pautada pelo pragmatismo e capacitada a exercer um efeito catalisador expressivo sobre a mudança estrutural na indústria. Segundo o autor, dois fatores proporcionaram o ritmo vigoroso das exportações de manufaturados: primeiro, a capacidade da indústria brasileira em atender às exigências da demanda externa em termos de qualidade, quantidade e preço; segundo, a adoção de uma política comercial comprometida com a promoção de exportações que tornou possível a remoção, ou pelo menos a redução, de grande parte das distorções cambiais, fiscais, tarifárias e burocráticas que até então haviam desestimulado as exportações de produtos não-tradicionais.

Os objetivos em relação à promoção das exportações tinham como um dos principais ramos, o setor de bens de capital. As tabelas 9.a e 10.a, com a composição das exportações e

---

<sup>15</sup> Entre os principais trabalhos sobre as exportações de manufaturados para o período discutido nessa dissertação, ver Mota (1985), Maia (1987), Peñalver (1983) e Mazzucchelli (1977).

importações segundo categorias de uso, propiciam uma análise do impacto da política de estímulo às exportações durante o período.

O setor que apresentou uma maior taxa de crescimento das exportações foi o de bens de capital, com uma taxa média de 30,99%, com o maior pico de crescimento em 1978 (50,46%). Com exceção de 1976, as exportações de bens de capital apresentaram uma taxa de crescimento elevada durante todo o período, sempre ficando em torno de 40%. O movimento de expansão das exportações de bens de capital em 1979 apresenta um declínio relativo, já indicando um arrefecimento do ritmo das suas exportações nos próximos períodos, fato este resultado da crise mundial e da interrupção da política de promoção as exportações para o setor, assim como a estagnação da estrutura da indústria de bens de capital em decorrência da queda do investimento.

**Tabela 9.a - Composição das Exportações Brasileiras por Categoria de Uso -**

<b>Em US\$ Milhões entre 1974-1979</b>					
Período	Exportações Total	Bens de Consumo Duráveis	Bens de Consumo Não-Duráveis	Bens Intermediários	Bens de Capital
1974	7.951	188	1.210	6.092	256
1975	8.670	249	1.365	6.390	372
1976	10.128	251	1.622	7.513	389
1977	12.120	354	2.200	8.788	547
1978	12.659	499	2.451	8.686	823
1979	15.244	538	2.787	10.491	1.193

Fonte: Funcex

O ramo de bens de consumo duráveis vem em seguida como a categoria de maior crescimento, obtendo uma taxa média de 20,51%. Em terceiro é o ramo de bens de consumo não-duráveis (média de crescimento de 15,40%) e em quarto bens intermediários com taxa média de 9,84%. Os indicadores apontam para o êxito da política do II PND de promoção às exportações de manufaturados.

**Tabela 10.a - Composição das Importações Brasileiras por Categoria de Uso -**

<b>Em US\$ Milhões entre 1974-1979</b>					
Período	Importações Total	Bens de Consumo Duráveis	Bens de Consumo Não-Duráveis	Bens Intermediários	Bens de Capital
1974	12.641	181	439	6.831	2.198
1975	12.210	163	370	6.112	2.646
1976	12.383	138	392	5.916	2.282
1977	12.023	105	456	5.733	1.864
1978	13.684	138	545	6.537	2.219
1979	18.084	128	868	8.355	2.249

Fonte: Funcex

Pelo lado das importações, o ramo de bens de consumo duráveis foi o que teve uma maior taxa média de declínio, -4,17% entre 1974-1979. Em segundo lugar, o ramo de bens de capital

apresentou taxa de crescimento das importações de 1,45%. Os anos de 1976 e 1977 foram período de forte contração das importações de bens de capital, momento do ápice da implementação do II PND em relação à política de comércio exterior. O ramo de Bens intermediários teve uma taxa média de crescimento das importações de 4,17% e bens de consumo não-duráveis de 14,22%. A redução do ritmo das importações de bens de consumo duráveis, bens de capital e bens intermediários é resultado da política de substituição de importações.

O aumento das exportações a taxas expressivas e queda nas importações durante o período, teve como resultado no comércio exterior de bens de capital a redução do déficit comercial, mas não o seu fim, como mostra a tabela 11.a.

**Tabela 11.a - Comércio Exterior de Bens de Capital do Brasil Entre 1974 - 1979**

Período	Exportação Bens de Capital em US\$ Milhões	Importação Bens de Capital em US\$ Milhões	Saldo Comercial Bens de Capital em US\$ Milhões
1974	256	2.198	-1.942
1975	372	2.646	-2.274
1976	389	2.282	-1.893
1977	547	1.864	-1.317
1978	823	2.219	-1.396
1979	1.193	2.249	-1.056

Fonte:Funcex

O período de maior contração do déficit comercial do ramo foi em 1976, 1977 e 1979, com o ano de 1977 representando o período de maior queda, taxa negativa de 30,43%. Entre 1976 e 1977, a queda no déficit é resultado do aumento expressivo das exportações e da queda das importações. Já em 1979, a queda do déficit tem como origem o aumento expressivo das exportações e uma pequena taxa de crescimento das importações, mas que já vinha mostrando tendência de alta em 1978, voltando ao nível de importações em valores do início do período, 1974. É importante observar que em 1979, o PIB apresenta taxa de crescimento de 6,8%, com queda da relação FBCF/PIB, o que aponta para uma transferência da demanda por bens de capital para o mercado externo, em detrimento da indústria nacional. É provável que as empresas do setor tenham se voltado para o mercado externo na tentativa de minimizar a capacidade ociosa, decorrente da descontinuidade dos projetos que sofria constantes alterações, com o declínio das taxas de investimentos e deslocamentos de demanda do governo e das empresas estatais.

Este processo de substituição de importações – em contexto de queda do nível de proteção do mercado interno de bens de capital – sugere que a absorção de tecnologia, no ramo de bens de capital, não se deu de uma forma passiva. Nos termos de Maia (1985) e Canuto (1988), a

tecnologia importada passou por adaptações e melhorias típicas de um processo de aprendizado tecnológico, adaptando-se às circunstâncias próprias de sua utilização num contexto específico (circunstâncias físico-geográficas, de sofisticação e de preços; condições de abastecimento e qualidade dos insumos; nível de qualificação da mão-de-obra; elementos institucionais; etc.). Evidências apresentadas por Colistete (2008) mostram que o aprendizado tecnológico acompanhava os ganhos de escala na produção para o mercado interno protegido, permitindo à indústria conquistar mercados externos com características semelhantes aos do país. Em condições de atraso relativo, em que um mercado protegido mais dinâmico é condição para explorar economias de escala e de aprendizado que reduzam assimetrias internacionais de competitividade, o direcionamento de encomendas governamentais para produtores locais pode acelerar o processo de aprendizado tecnológico. Importações livres, ao contrário, podem inibir o processo. Incentivos à exportação, por sua vez, podem também acelerar o aprendizado ao induzirem ganhos de escala.

Mesmo com as dificuldades encontradas pelo ramo de bens de capital para substituir importações e, ao mesmo tempo, expandir suas exportações, as suas taxas expressivas de crescimento das exportações durante 1974-1979 tiveram impacto relevante na sua participação no valor total das exportações, como mostra a tabela 12.a.

**Tabela 12.a - Composição das Exportações Brasileiras por Categoria de Uso -**

<b>Participação Percentual 1974 - 1979</b>				
<b>Período</b>	<b>Bens de Consumo Duráveis</b>	<b>Bens de Consumo Não-Duráveis</b>	<b>Bens Intermediários</b>	<b>Bens de Capital</b>
1974	2,36	15,22	76,62	3,22
1975	2,87	15,74	73,7	4,29
1976	2,48	16,02	74,18	3,84
1977	2,92	18,15	72,51	4,51
1978	3,94	19,36	68,62	6,5
1979	3,53	18,28	68,62	7,83

Fonte: Funcex

Os indicadores apontam para uma elevação da participação das exportações de bens de capital no valor total, saindo de 3,22% em 1974, para 7,83% em 1979, uma expansão de 143,17%. O ramo de bens de capital não passa a ser o principal setor nas exportações, mas ganha um maior espaço e fica a frente do ramo de bens de consumo duráveis, o qual teve um pequeno ganho de participação no valor total das exportações a partir de 1977. Confirma-se assim um relativo ganho do ramo de bens de capital no comércio exterior brasileiro, enquanto predominava

uma política de estímulo às exportações e à demanda interna de máquinas e equipamentos, fato este que será revertido a partir de 1980 com a recessão. Os indicadores na tabela 13.a também deixam em evidência o êxito da política de substituição de importações no ramo de bens de capital.

**Tabela 13.a - Composição das Importações Brasileiras por Categoria de Uso -**

<b>Participação Percentual 1974 - 1979</b>				
Período	Bens de Consumo		Bens Intermediários	Bens de Capital
	Duráveis	Não-Duráveis		
1974	1,43	3,47	54,04	17,39
1975	1,33	3,03	50,06	21,67
1976	1,11	3,17	47,78	18,43
1977	0,87	3,79	47,68	15,5
1978	1,01	3,98	47,77	16,22
1979	0,71	4,8	46,2	12,44

Fonte: Funcex

As importações de bens de capital, as quais apresentaram taxa de crescimento negativo em 1976 e 1977, e redução em outros períodos, têm sua participação no valor total das importações em declínio durante quase todo o período de 1974-1979. Em 1975, a participação era de 21,67%, caindo para 12,44% em 1979, declínio este que se deu de forma constate no período, com exceção no ano de 1978 que teve uma pequena elevação, mas volta a apresentar uma queda abrupta em 1979. É importante notar que a queda ocorrida na participação das importações durante esse período é resultado do processo de substituição de importações, enquanto na primeira metade dos anos 1980 veremos que a queda desse índice é consequência da forte contração econômica.

A tabela também apresenta uma queda da participação das importações dos bens de consumo duráveis, o qual também foi beneficiado pela substituição de importações. O setor que lidera as importações é os bens intermediários, participação esta que sempre ficou próximo dos 50%, com uma queda no final do período, ficando em 46,2%.

A expansão das exportações de manufaturados – particularmente levando em consideração o papel que o ramo de bens de capital exerceu nessa expansão -, demonstrado através das taxas de crescimento e da participação das exportações de produtos com um maior conteúdo tecnológico na pauta de exportação, pode também ser analisado através dos índices preços e quantum, como mostra a tabela 14.a.

**Tabela 14.a - Evolução das Exportações Por Categoria de Uso 1974 - 1979 - Índices Preço e Quantum**

Período	Exportações		Bens de Consumo Duráveis		Bens de Capital		Bens de Consumo Não-Duráveis		Bens Intermediários	
	Índice Preço	Índice Quantum	Índice Preço	Índice Quantum	Índice Preço	Índice Quantum	Índice Preço	Índice Quantum	Índice Preço	Índice Quantum
1974	56,1	29,7	28,9	29	39,5	17,6	56,4	25,2	60,1	30,9
1975	57,4	31,6	33,8	32,8	45,8	22,1	53,2	30,1	61,3	31,8
1976	67,1	31,6	36,4	30,7	50,9	20,8	57,4	33,2	74	31
1977	83,6	30,4	39,9	39,6	53,4	27,9	71,8	36	93,8	28,6
1978	78,2	33,9	43,9	50,6	60,3	37,1	72,5	39,7	84,1	31,5
1979	86,4	37	47,1	50,9	60	54	84	39	92,4	34,7

Fonte: Funcex

O crescimento das exportações totais entre 1974 e 1979, teve como sustentação a forte variação dos preços, com 1976 e 1977 sendo o pico da elevação do nível de preços. Já o índice quantum, apresenta um crescimento em 1978 e 1979, mas com queda em 1976 e 1977. Esta importância dos preços das exportações (mais que do quantum) é decorrente da concentração das exportações em produtos que sofrem constantes alterações nos preços no mercado internacional, ficando claro que o Brasil tem pouco controle sobre a maioria de seus preços de exportação. Assim, o volume de exportações é o critério mais importante para medir o desempenho das exportações e o desenvolvimento da capacidade de importações a longo prazo. .

Em relação ao ramo bens de capital, impressiona a forte variação do índice quantum, ou seja, as taxas de crescimento das exportações desse setor foram baseadas em taxas elevadas de crescimento quantitativo, com uma baixa taxa de crescimento do índice preço. O índice quantum apresenta elevações a partir de 1977 até o final do período. O índice preço tem taxas de crescimento durante todo o período, mas não comparável às taxas apresentadas pelo índice quantum. Os bens de consumo duráveis também seguem a mesma tendência de crescimento das exportações mais concentrada no índice quantum do que no índice preço. O mesmo não ocorre com os bens de consumo não-duráveis e com os bens intermediários, os quais tiveram um crescimento mais concentrado no índice preço do que no quantum. Como as exportações brasileiras são concentradas em bens de consumo não-duráveis e bens intermediários, fica assim explicada a razão das exportações totais terem seu crescimento mais baseado no índice preço do que em quantidade, como também a importância de bens de baixo valor agregado, não obstante o aumento da participação de produtos mais elaborados tecnologicamente.

As importações totais apresentam uma forte tendência de queda no índice quantum durante quase todo o período, sendo que em 1978 e 1979 o quantum passa a obter um pequeno aumento, como consta na tabela 15.a. O índice preço apresenta uma pequena elevação entre 1974 e 1978, mas em 1979 com a crise no preço do petróleo, o preço sofre uma forte elevação. As importações de bens de capital têm uma forte queda no índice quantum, com constantes

elevações no índice preço, ficando claro que o volume das exportações de bens de capital foi baseado na elevação dos preços e não em quantidade. Bens de consumo duráveis também têm o mesmo comportamento, isto é, uma tendência de queda no quantum das importações e elevação dos preços.

**Tabela 15.a - Evolução das Importações Por Categoria de Uso 1974-1979 - Índices Preços e Quantum**

Período	Importações		Bens de Consumo Duráveis		Bens de Capital		Bens de Consumo Não Duráveis		Bens Intermediários	
	Índice Preço	Índice Quantum	Índice Preço	Índice Quantum	Índice Preço	Índice Quantum	Índice Preço	Índice Quantum	Índice Preço	Índice Quantum
1974	55,9	42,4	38	16,4	34,2	63,3	71,8	10,9	57,8	42,3
1975	60	38,2	45,4	12,4	40,5	64,4	67,8	9,7	62,2	35,2
1976	62,8	36,9	48,1	9,9	47,3	47,6	69,6	10	60,8	34,9
1977	67,1	33,6	50	7,3	54,9	33,4	76,7	10,6	62,7	32,8
1978	72,7	35,3	63,1	7,6	64,6	33,8	85	11,4	68,9	34
1979	87,2	38,9	76,2	5,8	67,1	33	99,1	15,6	78,7	38

Fonte: Funcex

Os bens de consumo não-duráveis apresentam uma pequena elevação tanto no índice preço, como também no índice quantum, mas com as taxas de crescimento do índice preço sendo superior ao quantum. Já os bens intermediários apresentaram pequenas variações no índice preço e no quantum, entre 1975 e 1977 houve uma queda, passando a se elevar a partir de 1978, aumentando de forma acentuada em 1979.

Os resultados dos indicadores quantum e preço permitem algumas conclusões. A partir de 1975, o elevado valor das importações de bens de capital se deveu mais aos aumentos de seus preços do que às suas quantidades. O índice de preços das importações em dólares dos Estados Unidos cresceu no período 1975-1979, enquanto o índice quantum caiu o mesmo período. Esse comportamento pode ser atribuído, em grande parte, ao repasse de preços feitos pelas economias industrialmente desenvolvidas, com o objetivo de absorver os dois choques dos preços do petróleo. Desse modo, os países em desenvolvimento, como o Brasil, viram-se obrigado a pagar cada vez mais pelas importações de bens de capital. A diminuição da participação relativa de bens de capital na pauta de importações e a redução do quantum importado de bens de capital indicam que ocorreu um marcante processo de substituição de importações de bens de capital a partir de 1976, resultado da política de incentivos para ampliações da oferta, bem como da evolução da participação nacional nos projetos das empresas estatais.

As exportações apresentam taxas de crescimento elevadas durante quase todo o período, como mostra a tabela 16.a, com as taxas de crescimento em 1975 (90,4%) e 1978 (4,45%) sendo mais baixas do que os outros anos no período 1974-1979. A maior taxa de crescimento das

exportações ocorre em 1974 (28,26%) e em 1979 (20,42%). A taxa média de crescimento das exportações é de 16,4%.

**Tabela 16.a - Taxas Anuais de Crescimento das Exportações e Participação Percentual,  
Segundo Classes do Ramo de Bens de Capital - 1974/1979**

Descrição	1974	1975	1976	1977	1978	1979
<b>Taxas de Crescimento</b>						
<b>Exportações Total Geral</b>	28,26	9,04	16,82	19,67	4,45	20,42
Máquinas e Aparelhos, Material Elétrico	114,65	25,62	0,49	53,13	24,16	20,95
Material de Transporte	109,81	68,43	17,84	32,42	65,52	32,20
<b>Participação Percentual No Total das Exportações</b>						
Máquinas e Aparelhos, Material Elétrico	5,72	6,59	5,67	7,25	8,62	8,66
Material de Transporte	2,41	3,72	3,75	4,15	6,58	7,22

Fonte: Banco do Brasil/Cacex

Os produtos de material de transporte obtiveram uma taxa média de crescimento de 54,37%, sendo que os picos de crescimento foram em 1974 com uma taxa de crescimento de 109,8%, em 1975 foi de 68,43% e 1978 de 65,52%. Em 1979 a taxa de crescimento apresenta declínio, mas ainda em um patamar elevado de expansão. A classe de máquinas e aparelhos, material elétrico teve uma taxa média de crescimento de 39,83%, com o ano de 1974, 1975 e 1978 representando também os momentos de maiores expansão do setor.

As taxas elevadas de crescimento das exportações de material de transportes resultaram em uma elevação na sua participação no valor total das exportações. Em 1973, a sua participação era de 1,47%, chegando a 7,22% em 1979, uma expansão de 391,2% para o período. O gênero máquinas e aparelhos, material elétrico também tiveram aumento na sua participação, saindo de 3,42% em 1973, para 8,66% em 1979, crescimento de 153,1%. Partindo de pressupostos das novas teorias do comércio internacional, pode-se afirmar, portanto, que o Brasil aumenta suas exportações em produtos que apresentam ganhos de *market-share*, além da indústria intensiva em tecnologia aumentar sua participação na composição das exportações.

As taxas de crescimento das exportações nesse período foram acompanhadas de crescimento do mercado interno, com níveis de investimento sendo mantidos em torno a 25% como proporção do PIB - com queda acentuada após 1977 -, ampliação da capacidade produtiva e manutenção da política de promoção às exportações, pelo menos até a crise do II PND em 1977. Essas variáveis geraram um ambiente interno favorável para as taxas de crescimento das exportações dos produtos manufaturados, como era o objetivo do projeto: o crescimento da capacidade produtiva da indústria associava-se a ganho de escala de produção e/ou ao aumento da produtividade do trabalho que sustentavam expansão de *market shares* interna e externamente.

Após a análise das exportações segundo classes e gêneros, o estudo da pauta de importações segundo classes, como na tabela 17.a, será fundamental para a compreensão da natureza do comércio exterior brasileiro do ramo de bens de capital.

**Tabela 17.a - Taxas Anuais de Crescimento das Importações e Participação Percentual,  
Segundo Classes do Ramo de Bens de Capital - 1974/1979**

Descrição	1974	1975	1976	1977	1978	1979
<b>Taxas de Crescimento</b>						
<b>Importações Total Geral</b>	104,05	-2,77	0,50	-2,82	13,67	31,69
Máquinas e Aparelhos, Material Elétrico	44,86	32,26	-8,91	-14,89	13,15	14,19
Material de Transporte	47,29	2,89	-12,61	-6,66	23,13	-31,32
<b>Participação Percentual No Total das Importações</b>						
Máquinas e Aparelhos, Material Elétrico	19,58	26,64	24,14	21,14	21,05	18,25
Material de Transporte	5,06	5,36	4,66	4,48	4,85	2,53

Fonte: Banco do Brasil/Cacex

A importação total geral apresentou uma taxa média de crescimento de 24,05% para o período entre 1974-1979, sendo que entre 1975-1977 as importações apresentam uma forte tendência de queda, em decorrência do movimento de substituição de importações. Após 1978, as importações voltam a apontar para uma tendência de alta. Segundo o II PND, a meta para as importações era um crescimento médio abaixo da taxa média do crescimento estabelecida para as exportações, ou seja, se a taxa média estabelecido para o crescimento das exportações era de 20% ao ano, a taxa das importações deveria ser abaixo ou próxima de 20%. Sendo assim, pode-se afirmar que o processo de substituição de importações estabelecido pelo II PND não foi atingido em sua plenitude.

Entre as classes e gêneros que compõem o ramo de bens de capital, destaca-se a baixa taxa média de crescimento das importações de material de transporte de 3,79% para o período analisado, sendo que esses produtos obtiveram taxas negativas de crescimento nos anos de 1976, 1977 e 1979. Os anos de 1976 e 1977 é decorrência do processo de substituição de importações, já o ano de 1979 foi consequência da queda na taxa de investimento no setor e a crise na sua produção. Os produtos máquinas e aparelhos, e material elétrico tiveram uma taxa média de crescimento nas importações de 13,44%, com os anos 1976 e 1977 apresentando taxa negativas de crescimento e a partir de 1978 taxas crescentes de importação. Esses produtos têm um nível de complexidade tecnológica mais elevada e um grau de dificuldade maior para a internalização da sua produção.

Em relação a participação de cada classe no valor total das importações, os produtos máquinas e aparelhos, material elétrico tinham uma participação de 27,58% em 1973, caindo para

18,25% em 1979, redução considerável de 33,7%. Já para os itens de material de transporte, a participação no total das importações era de 7,02% em 1973, passando a ser 2,53% em 1979, uma queda considerável de 63,9%.

Os indicadores das exportações e importações deixam claro o avanço do ramo de bens de capital em relação ao comércio exterior, mas também confirma a hipótese de que a substituição de importações ocorreu em produtos do ramo de bens de capital com menor nível de complexidade tecnológica. Assim, A pauta de importação está concentrada em produtos com um grau de elaboração tecnológica mais elevado, principalmente os relacionados aos produtos de máquinas e aparelhos e material elétrico (18,25%), onde há maior dificuldade de substituição de importações no curto prazo, principalmente os itens da indústria de bens de capital.

Segundo Serra (1988) parte do problema explica-se pela facilidade de crédito externo ao importador de bens de capital, aumentada quando a necessidade de financiamento do balanço de pagamentos levou bancos a imporem condicionalidades, como exigência de compra de equipamentos mediante abertura de concorrência internacional, ou até mesmo diretamente de algumas empresas do país que fornece o crédito. Esse tipo de relação é comum e reconhecido pelas autoridades governamentais, afirma o autor, mas altamente prejudicial para a economia nacional no longo prazo, na medida em que eleva o custo real do financiamento externo em moeda e compromete o nível de emprego e a expansão da indústria de equipamentos, impactando assim no comércio exterior brasileiro ao não proporcionar a internalização da produção e elevar as importações desses bens.

Os indicadores do comércio exterior do ramo de bens de capital na tabela 18.a, segundo as classes e gêneros, permitem uma melhor análise da sua evolução durante o período. Observa-se a queda do déficit comercial durante todo o período para Material de transporte, sendo que entre 1978 e 1979, passa a apresentar saldo comercial. Máquinas e aparelhos e material elétrico tiveram declínio do déficit até 1978, voltando a apresentar uma ligeira elevação em 1979.

**Tabela 18.a - Comércio Exterior de Bens de Capital, Segundo Classes e Gêneros**

<b>1974/1979 - em US\$ Milhões</b>							
<b>Descrição</b>	<b>1973</b>	<b>1974</b>	<b>1975</b>	<b>1976</b>	<b>1977</b>	<b>1978</b>	<b>1979</b>
<b>EXPORTAÇÕES</b>							
<b>Máquinas e Aparelhos, Material Elétrico</b>	<b>211.783</b>	<b>454.586</b>	<b>571.052</b>	<b>573.835</b>	<b>878.721</b>	<b>1.090.994</b>	<b>1.319.545</b>
Caldeiras, Máquinas, Aparelhos e Instrumentos Mecânicos	127.795	270.907	409.399	381.193	594.294	772.630	972.575
Máquinas e Aparelhos Eletrônicos e Objetos Destinados a Uso Eletrotécnico	83.988	183.679	161.653	192.642	284.427	318.364	346.970
<b>Materia de Transporte</b>	<b>91.224</b>	<b>191.401</b>	<b>322.375</b>	<b>379.895</b>	<b>503.065</b>	<b>832.669</b>	<b>1.100.748</b>
Veículos e Material pra Vias Férreas, Aparelhos de Sinalização, não Elétricos, para Vias de Comunicação	1.810	3.351	5.750	6.649	10.887	25.194	28.989
Veículos Automóveis, Tratores, Velocípes, Motocicletas e outros Veículos Terrestres	70.929	180.777	302.426	323.007	433.859	656.795	843.445
Navegação Aérea	756	5.131	10.283	15.817	16.412	35.885	73.144
Navegação Marítima e Fluvial	17.729	2.142	3.916	34.422	41.907	114.795	155.170
<b>IMPORTAÇÕES</b>							
<b>Máquinas e Aparelhos, Material Elétrico</b>	<b>1.708.095</b>	<b>2.474.389</b>	<b>3.272.600</b>	<b>2.981.006</b>	<b>2.536.990</b>	<b>2.870.678</b>	<b>3.278.057</b>
Caldeiras, Máquinas, Aparelhos e Instrumentos Mecânicos	1.232.154	1.762.988	2.361.789	2.058.578	1.694.761	1.970.858	2.241.617
Máquinas e Aparelhos Eletrônicos e Objetos Destinados a Uso Eletrotécnico	475.941	711.401	910.811	922.428	842.229	899.820	1.036.440
<b>Materia de Transporte</b>	<b>434.398</b>	<b>639.808</b>	<b>658.326</b>	<b>575.324</b>	<b>536.991</b>	<b>651.213</b>	<b>454.109</b>
Veículos e Material pra Vias Férreas, Aparelhos de Sinalização, não Elétricos, para Vias de Comunicação	60.552	58.778	48.398	127.992	141.950	82.209	97.768
Veículos Automóveis, Tratores, Velocípes, Motocicletas e outros Veículos Terrestres	182.197	305.326	340.957	280.340	213.730	197.392	190.751
Navegação Aérea	135.297	262.080	192.853	98.318	63.399	78.091	62.493
Navegação Marítima e Fluvial	56.352	13.624	76.118	68.674	117.912	293.521	103.097
<b>SALDO COMERCIAL</b>							
<b>Máquinas e Aparelhos, Material Elétrico</b>	<b>-1.496.312</b>	<b>-2.019.803</b>	<b>-2.701.548</b>	<b>-2.407.171</b>	<b>-1.658.269</b>	<b>-1.779.684</b>	<b>-1.958.512</b>
<b>Materia de Transporte</b>	<b>-343.174</b>	<b>-448.407</b>	<b>-335.951</b>	<b>-195.429</b>	<b>-33.926</b>	<b>181.456</b>	<b>646.639</b>

Fonte: Banco do Brasil/Cacex

Materiais de transportes tinham uma participação no valor total das exportações de 1,47%, chegando a 7,22% em 1979. A participação do gênero máquinas e aparelhos, material elétrico eram de 3,42% em 1973, saltando para 8,66% em 1979. Como mostra os indicadores, a classe material de transporte e máquinas, aparelhos e material elétrico chegam ao final do período com suas participações em níveis percentuais quase similares, sendo que máquinas, aparelhos e material elétrico têm uma participação mais elevada.

Desagregando cada classe, os principais itens que corroboram para o aumento da participação das máquinas, aparelhos e material elétrico no total das exportações, são caldeiras, máquinas, aparelhos e instrumentos mecânicos com participação de 73,71% no valor total das exportações daquela classe. Índice este que estava em 60,34% em 1973, representando assim uma expansão de 22,2%. Já os itens máquinas e aparelhos eletrônicos e objetos destinados ao uso

eletrônico tem uma participação de 26,29%, uma redução de 33,7% quando comparado com sua participação em 1973 que era de 39,66%. Esses resultados são consequência de uma taxa média de crescimento apresentado pelos produtos caldeiras, máquinas, aparelhos e instrumentos mecânicos de 44,8%, mais elevada do que das máquinas e aparelhos eletrônicos e objetos destinados ao uso eletrônico que tiveram uma taxa média de crescimento durante o período de 32,4%.

Em relação às exportações de material de transporte, observa-se que os principais produtos exportados são veículos automóveis, tratores, velocípedes, motocicletas e outros veículos terrestres, com participação de 76,62% no valor total das exportações em 1979 da classe material de transporte, um percentual similar com o de 1973, que era de 77,75%. Os produtos de navegação marítima e fluvial têm uma participação de 14,10%, queda de 27,4% quando comparado com sua participação em 1973. Os gêneros da navegação aérea alcançaram uma participação de 6,64% em 1979, um notório crescimento de 700% para o período, já que esse índice era de 0,83% em 1973.

Pelo lado das importações, os produtos máquinas e aparelhos, material elétrico tinham uma participação de 27,58% em 1973, caindo para 18,25% em 1979. Material de transporte tinha uma participação no total das importações de 7,02% em 1973, passando a ser 2,53% em 1979. Fica claro que houve um importante processo de substituição de importações durante a fase 1974-1979.

Em relação à queda das importações de material de transporte, os produtos da navegação aérea apresentaram constante queda na taxa de crescimento, uma média negativa de 2,34% para o período entre 1974-1979, sendo que somente em 1974 (93,71%) e 1978 (23,17%) houve taxas de crescimento positivas, evitando assim uma taxa média mais elevada na queda das suas importações. A constante redução no crescimento das suas importações resultou em declínio de 55,8% na participação no total das importações na classe material de transporte, já que em 1973 ela era de 31,15% e em 1979 fica em 13,76%. Essa foi a causa principal da forte redução da participação de material de transporte na pauta importadora durante a fase analisada, pois a importações de veículos automóveis, tratores, velocípedes, motocicletas e outros veículos terrestres ficaram com um percentual de participação em 1979 (42,01%), similar ao ano de 1973 (41,94%). Por outro lado, os itens da navegação marítima e fluvial apresentaram uma elevação na sua participação no total das importações na classe material de transporte, saindo de 12,97% em

1973, para 22,70% em 1979. O mesmo ocorrendo com veículos e material para vias férreas, aparelhos de sinalização, não elétricos, para vias de comunicação que aumentou sua participação de 13,94% em 1973, para 21,53% em 1979.

Em linhas gerais, podemos observar através da tendência na composição da pauta de importações e exportações, por natureza do produto, que a economia brasileira, apesar de passar pelo processo de substituição de importações na indústria de bens de capital, concentrava suas exportações do ramo em produtos com um nível de complexidade tecnológica menor do que em relação aos produtos que compõem sua pauta de importações. Isso pode ser constatado quando se observa que os equipamentos elétricos, cujo projeto é geralmente mais complexo e que necessitam de muitos componentes de materiais nobres de elevado custo, elevaram sua participação na pauta de importações de bens de capital. Por outro lado, os bens mecânicos e de caldeiraria, que são menos sofisticados tecnologicamente e necessitam de menos componentes, diminuíram sua participação na pauta de importações.

Pelo lado das exportações, caldeiras, máquinas, aparelhos e instrumentos mecânicos aumentaram sua participação durante o período analisado, em detrimento da redução da participação das máquinas e aparelhos eletrônicos. O mesmo ocorre com os produtos da navegação marítima e fluvial, que declinam sua participação no total das exportações, enquanto suas importações apresentam uma participação crescente em todo o período.

Os indicadores do comércio exterior brasileiro do ramo de bens de capital permitem afirmar que houve avanço das suas exportações, com maior participação de produtos de média-baixa intensidade tecnológica - como o de veículos, partes e acessórios de veículos e bombas de gasolina - e menor participação de produtos de maior intensidade tecnológica e intensiva em P&D - como aeronaves e equipamentos de telecomunicações.

Comparando a participação das classes do ramo de bens de capital na produção total da indústria e suas respectivas participações nas exportações, material de transporte tem uma participação mais elevada na produção do que nas exportações, mas chegando ao final do período analisado constata-se que suas participações na produção e nas exportações ficaram quase no mesmo nível (participação de 7,75% na produção total da indústria; e uma participação 7,22% nas exportações). Entre 1974 e 1979, a participação de material de transporte na produção ficou sempre em um nível próximo de 8%, enquanto sua participação no total das exportações foi de 2,42% em 1974, elevando-se para 7,22% em 1979. Verifica-se assim que a política industrial e de

comércio exterior, propiciou um equilíbrio entre a participação na produção industrial e nas exportações para os itens de material de transporte, sendo que a sua participação nas exportações apresentou um desempenho bem mais acentuado.

A participação da classe máquinas, aparelhos e material elétrico na produção total da indústria obteve uma pequena elevação durante o período 1974-1979, saindo de 5,0% em 1974 para 5,11% em 1979. Já a sua participação nas exportações, além de ter um peso mais relevante, apresentou um desempenho mais favorável ao longo do período, já que em 1974 a sua participação era de 5,72%, saltando para 8,66% em 1979.

Os indicadores apresentados para essa primeira fase em que estava em vigor o II PND apontam para respostas de algumas das indagações levantadas nessa dissertação, quais sejam: 1) como evoluiu o comércio exterior de bens de capital no período? 2) Pós-1974, em que sub-ramos ocorreram a substituição de importações pretendida pelo II PND? 3) Onde ocorreu elevação das exportações? 4) Como os fluxos de comércio se comportaram para produtos de diferente conteúdo tecnológico? 5) Qual o comportamento dos fluxos de comércio por propriedade do capital: as filiais exportam e importam mais que as empresas nacionais? 6) Suas exportações têm maior conteúdo tecnológico e/ou valor agregado?

Em síntese, as principais respostas foram: em relação à primeira indagação, os indicadores mostram que o comércio exterior brasileiro de bens de capital teve um significativo avanço, tanto pelo lado do crescimento das exportações, como pela substituição de importações, resultando em aumento na participação das exportações; a resposta para a segunda questão é que houve redução da participação das importações em quase todos os sub-ramos de bens de capital entre 1974-1979 pretendidas pelo II PND, com máquinas, aparelhos e material elétrico, assim como material de transporte reduzindo significativamente sua participação nas importações, em decorrência das taxas declinantes das suas importações. Quando analisado os sub-itens, a exceção em relação ao aumento na participação das importações fica por conta dos produtos da navegação marítima e fluvial; e das máquinas e aparelhos eletrônicos, os quais apresentaram uma ligeira elevação na participação das importações.

A terceira questão pode ser respondida através da taxa de crescimento e da participação do ramo nas exportações totais. Reafirmando o que já foi apresentado, ficou claro que a classe material de transporte apresentou maior taxa de crescimento das suas exportações, mas uma participação menor do que máquinas e aparelhos, e material elétrico, que mesmo tendo taxas de

crescimento das exportações menor do que material elétrico obteve uma participação mais elevada no total das exportações. A quarta indagação é respondida ao se reconhecer que mesmo ocorrendo a substituição de importações na indústria de bens de capital, ainda há uma concentração das exportações do ramo em produtos com nível de complexidade tecnológica menor do que em relação aos produtos que compõem sua pauta de importações.

As respostas das 5 e 6 indagações podem ser apresentadas discutindo a literatura existente sobre o desenvolvimento do ramo de bens de capital no Brasil, entre eles os trabalhos de Mazzucchelli e Fernando Fajnzylber. Na verdade, os argumentos dos autores também têm como finalidade colocar em evidencia as limitações ao desenvolvimento da indústria de bens de capital em países periféricos, como é o caso da economia brasileira.

Mazzucchelli (1977) afirma que é elevada a participação do capital estrangeiro no ramo de bens de capital. Na verdade, segundo o autor, o controle de capital é diferenciado no setor de bens de capital segundo os distintos ramos produtivos. Nos ramos material elétrico, material de comunicações e material de transporte, a preponderância das empresas de capital estrangeiro é inquestionável; já nos ramos ferroviário e aeronáutico prevalecem as empresas nacionais e estatais. É exatamente no ramo mecânico (o principal setor) e na construção naval que a estrutura de participação se divide entre o capital nacional e o capital estrangeiro, mas com indícios de que o avanço da produção do setor tendia a se dar mediante progressiva desnacionalização.

Para Mazzucchelli, deve ser também considerado o papel relevante exercido pelas empresas estatais quanto ao desenvolvimento do ramo de bens de capital, lembrando assim de dois fatores que operaram no sentido da excessiva importação de bens de capital: a estrutura de financiamento e a engenharia de projeto subjacente aos programas de inversão. Na medida em que o padrão de acumulação não proporcionava, em escala suficiente, o grande volume de recursos necessários ao financiamento dos investimentos do setor produtivo estatal, a opção pelos empréstimos externos condicionou a própria estrutura de compras das empresas estatais. Este fenômeno se articula com a estratégia de acumulação dos oligopólios internacionais de bens de capital que, em estreita associação com as instituições financeiras internacionais, atuam no sentido preferencial não da exportação de capitais,<sup>16</sup> mas sim na exportação de mercadorias<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> Mazzucchelli (1977) mostra que as formas através das quais a necessidade da capacitação de divisas repercute sobre a expansão das importações de bens de capital, são múltiplas, ou seja, captar recursos externos tem exigido alguns tipos de acordo não muito favoráveis ao desenvolvimento do setor de bens de capital. Inicialmente, cumpre salientar que o financiamento às importações é concedida por entidades internacionais (BIRD, BID, etc), agências

Mesmo nos casos em que o grau de capacitação tecnológica alcançado pelo setor de bens de capital preenchesse os requisitos técnicos do processo de produção, lembra Mazzucchelli, ainda predominava por parte de algumas empresas estatais um comportamento “tradicionalista” que procurava vincular a liberação de encomendas à utilização obrigatória de licenciamento externo. Cria-se, dessa forma, um processo de marginalização de engenharia nacional que só pode ser ultrapassado mediante o desenvolvimento induzido e subsidiado da pesquisa tecnológica de base, fato este que nunca se impôs como exigência ao padrão de acumulação, já que a importação de tecnologia sempre se apresentou como a solução mais adequada tanto para as empresas estrangeiras como para o setor produtivo estatal.

Mazzucchelli conclui afirmando que o setor de bens de capital não tem, portanto, por parte do Estado, a garantia de um fluxo regular de encomendas, o que prejudica sensivelmente a qualidade de sua expansão. Com a incerteza sendo uma constante nas oscilações da demanda estatal, as empresas são condicionadas a uma diversificação das linhas de produção, fazendo com que elas deixem de concentrar esforços na criação de tecnologia. Isto dificulta a superação da dependência tecnológica, embora ganhos de escala e aprendizagem, e políticas de Estado possam atenuá-la.

Em comunhão com os argumentos de Mazzucchelli e os complementando, Fernando Fajnzylber (1983) e (1990) elenca três motivos fundamentais que ajudam a explicar o desenvolvimento truncado do comércio exterior do ramo de bens de capital: 1) as estratégias das filiais estrangeiras nas economias da região; 2) as estratégias de importação das empresas locais usuárias de bens de capital, freqüentemente apoiadas pelos governos em detrimento dos produtores locais de bens de capital; 3) as dificuldades de entrada de empresas nacionais na produção de bens de capital de maior conteúdo tecnológico, valor agregado e sob encomenda, dados os requisitos tecnológicos, os riscos de mercado e os custos financeiros da realização dos investimentos.<sup>17</sup>

---

governamentais e demais organismos. Por outro lado, apesar de representar, contabilmente, uma entrada de divisas, o financiamento de importações está, por definição, comprometido com o pagamento de fornecedores, na prática, portanto, ele antes representa um débito junto às instituições financeiras internacionais, do que uma entrada efetiva de divisas no país. No que tange aos empréstimos em moeda, é freqüente, sobretudo nos acordos de país a país, seu condicionamento à concessão de financiamento aos programas de base sob a forma de “*supplier credits*”. Esta é uma evidente forma de pressão utilizada pela indústria internacional de equipamentos, sobretudo, se tem em conta suas articulações com os organismos financeiros, e as necessidades de divisas dos países importadores.

<sup>17</sup> Os parágrafos seguintes se apóiam parcialmente em Bastos (1995).

Quanto ao primeiro motivo, o autor alega que os investimentos de risco das filiais não estimulavam significativamente a internalização da produção de bens de capital, porque: 1.a) parte importante dos investimentos vinha materializada em importações de bens de capital oriundos da própria matriz (às vezes mesmo equipamentos usados), sobretudo para produção de bens na fase final do “ciclo do produto”; 1.b) a aquisição de máquinas e equipamentos inovadores era orientada para o mercado internacional, especialmente daqueles bens de maior complexidade tecnológica e de desenho sob encomenda (segundo especificações técnicas detalhadas e rigorosas), em parte pela dificuldade de transferir conhecimentos tácitos de projeto e produção, incorporados a equipes específicas, localizadas próximo dos centros de P & D da corporação e de sua rede de fornecedores (mormente no país de origem das matrizes); e em parte porque mesmo as políticas de “deslocalização” de equipes de produção ou P&D de bens de capital não tendiam a direcioná-las, significativamente, a Estados que não ofereciam infra-estrutura técnico-científica comparável às de países desenvolvidos. Assim, estímulos das políticas de compras das filiais para os produtores locais de bens de capital, e de deslocalização de sua produção com investimentos diretos, não eram suficientes para internalizar a produção de bens de capital de maior complexidade técnica e valor agregado na América Latina. Deste modo, esta internalização passava a depender de apoio governamental.

Quanto ao segundo motivo, o autor alega que as empresas industriais locais usuárias de bens de capital eram incentivadas a suprir-se por meio de importações: uma vez que boa parte destas empresas não seguia uma política de competição por parcelas de mercados internacionais (aproveitando a proteção “frívola” e “permanente” de seus mercados locais), elas tendiam a não destinar recursos significativos para desenvolvimento de projetos em conjunto com empresas produtoras de bens de capital; preferiam, ao contrário, reduzir custos por meio de importações de bens de capital também disponíveis para seus concorrentes, financiando compras com *supplier's credits*, a condições favoráveis. Nesta opção, empresas industriais locais usuárias de bens de capital eram apoiadas por políticas “curto-prazistas” de seus Estados, que lhes asseguravam rendas por meio de proteção comercial e outros subsídios, com poucas exigências contrapartidas de desempenho tecnológico, aquisição de mercados externos ou redução de preços, freqüentemente incentivando a importação de bens de capital (em detrimento de projetos de desenvolvimento local destes bens) com favorecimentos cambiais e financeiros.

Em relação ao terceiro ponto, o autor alega que as empresas nacionais e filiais no ramo de bens de capital tendiam a fugir dos riscos financeiros, tecnológicos e de mercado dos investimentos nas linhas de produto de maior conteúdo tecnológico, valor agregado e sob encomenda, preferindo especializar-se em linhas de produção mais padronizadas e, particularmente, atendendo a encomendas governamentais garantidas. Deste modo, contornavam o “desvio” da demanda interna pelas linhas mais nobres para grandes concorrentes oligopolistas internacionais. E fugiam dos riscos financeiros e tecnológicos vinculados ao esforço de aprendizado de processos produtivos não realizados em série (como na produção de bens de capital sob encomenda e de maior conteúdo tecnológico, ou na construção naval), nos quais a concepção do projeto (“*know why*”) é pouco separável da capacidade de produção (“*know how*”) e, portanto, de difícil transferência ou cópia. No que tange à transferência, porque os conhecimentos são incorporados às empresas e equipes específicas que dominam capacitações intangíveis, não “objetificáveis” em um manual de instruções para operações repetitivas, sem possibilidade de uso de máquinas que produzam máquinas. A cópia, por sua vez, é dificultada e encarecida pela complexidade do conteúdo tecnológico incorporado (em inúmeras partes, peças, componentes e modos de produzi-los e vinculá-los), e pela natureza muitas vezes *once and for all* da encomenda, inibindo a “engenharia reversa”.

Indubitavelmente conforme os argumentos apresentados, a contradição e incerteza na atuação do estado através das empresas estatais foram fatores de demasiada importância para o desenvolvimento limitado do ramo de bens de capital no país e, por consequência, impondo limitações ao seu avanço no comércio exterior. Por outro lado, a presença de empresas estrangeiras que atuaram, na maioria das vezes, sem muitos critérios que exigissem um grau de nacionalização da sua produção, resultou em barreiras ao desenvolvimento do ramo no país. Na verdade, esse era um dos principais objetivos do II PND: fazer com que as empresas multinacionais passassem a atuar de forma mais ativa no comércio exterior, no sentido de internalizar sua produção em produtos intensivos em P&D, reduzindo as importações e corroborando mais com a melhora na pauta exportadora com produtos de alto valor agregado.

Mesmo com todas as restrições, de ordem interna e externa, o II PND obteve êxito em relação ao desenvolvimento do comércio exterior de bens de capital. Obviamente que não o desejado, mas o suficiente para colocar em evidência que as vantagens competitivas de uma

nação são criadas por meio de políticas industriais, científicas e tecnológicas, assim como de comércio exterior, com o Estado exercendo um papel estratégico.

Com a crise na economia internacional no final dos anos 1970, a problemática que emerge é qual será o impacto no comércio exterior de bens de capital nos anos 1980, tendo em vista que no terceiro capítulo ficou evidente que a indústria nacional entrou numa fase de crise de produção, principalmente o ramo de bens de capital, em decorrência da restrição externa, como também da ausência de política industrial durante o período.

#### 4.2 - SEGUNDA FASE: 1980-1985

Essa fase é marcada pelo aumento da restrição externa da economia brasileira decorrente da segunda crise do petróleo em 1979 e, a seguir, retração do comércio mundial e a crise da dívida externa. É importante considerar, antes de adentrar na análise do comércio exterior de bens de capital, que o período em consideração foi marcado pela forte recessão da economia, principalmente no triênio 1981-1983, com queda na taxa de investimento e na produção industrial, com o ramo de bens de capital sendo o setor que mais sofreu com a crise, tendo impacto relevante no seu nível de utilização da capacidade de produção, como discutido no terceiro capítulo dessa dissertação.

Entre 1979 e no início de 1980, foram adotadas medidas no sentido de cortar os gastos do governo, inclusive tentando eliminar o sistema de subsídios e de crédito que tinha predominado durante a vigência do II PND. Mas a busca pela geração de superávits comerciais levou o governo a retomar algumas políticas de desvalorização do câmbio e incentivos fiscais aos exportadores. Em 1981, o governo reintroduziu uma versão modificada do subsídio fiscal às exportações eliminado em dezembro de 1979 (o crédito-prêmio). A reintrodução do crédito-prêmio tinha como um de seus efeitos principais, o de compensar a apreciação do cruzeiro em relação às moedas correntes européias como resultado do fortalecimento do dólar norte-americano.

Durante o período, foi também adotada uma política mais flexível de minidesvalorizações freqüentes, aumento da sobretaxa sobre importações, além de ser reintroduzido o subsídio fiscal para exportações. Um dos principais incentivos fiscais às exportações era o Befiex - criado em 1972 e amplamente utilizado pelo II PND – e o já citado crédito-prêmio para exportações.

Também foram utilizados diversos mecanismos de financiamento às exportações, tais como o Fundo para Financiamento de Exportações (Finex) - um fundo do governo administrado pelo Banco Central e operado pela Cacex, que tinha como objetivo fornecer financiamento pré e pós-embarque para empresas produtoras de bens de capital ou outros produtos para exportação.

A análise do comércio exterior do ramo de bens de capital nessa fase tem como objetivo básico responder a mais uma das indagações levantadas por essa pesquisa, qual seja: A semi-estagnação dos investimentos na década de 1980 teve impacto sobre o *drive* exportador no ramo de bens de capital? A resposta a essa indagação, será acompanhada de respostas para as outras questões já levantadas e respondidas no sub-item 4.1.

A partir da tabela 9.b, pode-se observar que a taxa média de crescimento das exportações foi de 10,20%, abaixo da taxa de crescimento da fase 1974-1979. Em 1980, as exportações têm uma expansão de 32,07%, a maior do período, levando em consideração que as exportações não apresentam nessa fase o mesmo dinamismo e vigor que foi apresentado na fase anterior, mesmo com a política de promover as exportações. Deve-se considerar que o cenário internacional também não era tão favorável nesse período.

**Tabela 9.b - Composição das Exportações Brasileiras por Categoria de Uso -**

Em US\$ Milhões entre 1980-1985					
Período	Exportações Total	Bens de Consumo Duráveis	Bens de Consumo Não-Duráveis	Bens Intermediários	Bens de Capital
1980	20.132	803	3.603	13.572	1.703
1981	23.293	1.117	4.616	14.212	2.112
1982	20.175	1.045	3.825	12.241	1.535
1983	21.899	937	4.090	14.535	1.145
1984	27.005	1.039	5.849	17.093	1.140
1985	25.639	1.264	4.802	16.564	1.341

Fonte: Funcex

Entre as categorias de uso, o setor de bens de consumo duráveis é o que apresenta a maior taxa média de crescimento das exportações, com 17,35%, seguido dos bens de consumo não-duráveis (média de 12,05%), intermediários com um percentual médio de 8,91% e por último, o ramo de bens de capital com uma taxa média de crescimento de suas exportações de 5,21%. Em comparação com a fase 1974-1979, as exportações de bens de capital apresentam um declínio de 83,2%, já que a sua taxa média de crescimento naquele período foi de 30,99%. Entre 1983 e 1985, as exportações de bens de capital tiveram taxas de crescimento negativas seguidamente, recuperando-se apenas em 1985.

Essa queda de dinamismo das exportações de bens de capital remete a relação existente entre o seu dinamismo na produção e as suas exportações, já que analisando os dois períodos (1974-1979 e 1980-1985), observou-se que o ramo de bens de capital durante a primeira fase, teve um desempenho relevante na produção e, simultaneamente, no seu *drive exportador*. Nessa segunda fase, o ramo de bens de capital foi o que mais sofreu com a crise, apresentando também o pior desempenho entre as categorias de uso. Esses indicadores permitem afirmar, em princípio, que a desaceleração de investimentos no período, sobretudo no ramo de bens de capital, rompendo com a tendência de crescimento e dinamismo que vinha ocorrendo com os projetos realizados pelo II PND, impactou no seu desempenho no comércio exterior.

Com os indicadores da tabela 10.b, das importações brasileiras segundo categoria de uso, pode-se perceber a expressiva queda das importações entre 1981 e 1985, obtendo uma taxa média de decréscimo de 4,13%. A primeira fase (1974-1979) teve um crescimento médio das importações de 6,84%. Essa comparação serve para confirmar a hipótese da suspensão de investimentos na economia e sua recessão, com impacto demasiado no ramo de bens de capital, o qual mesmo passando pelo processo de substituição durante a vigência do II PND, precisava de importações para a ampliação da sua estrutura em setores mais intensivos em P&D, como também era sinal de um intensivo comércio intra-firma.

**Tabela 10.b - Composição das Importações Brasileiras por Categoria de Uso -**

<b>Em US\$ Milhões entre 1980-1985</b>					
Período	Importações Total	Bens de Consumo Duráveis	Bens de Consumo Não-Duráveis	Bens Intermediários	Bens de Capital
1980	22.954	97	695	9.686	2.610
1981	22.091	93	490	8.290	2.196
1982	19.395	90	468	6.891	1.804
1983	15.429	57	417	5.424	1.335
1984	13.916	46	265	5.640	1.078
1985	13.153	92	369	5.888	1.095

Fonte:Funcex

Bens de consumo não-duráveis tiveram uma taxa média de queda nas suas importações de 10,34%. Juntamente com ramo de bens de capital, tornam-se as categorias as quais apresentaram as menores taxas de crescimento nas suas importações. As importações de bens de capital tiveram um declínio médio de 10,22%, sendo que entre 1981-1984 as importações se reduziram constantemente, tendo uma pequena elevação em 1985. Entre 1974-1979, as importações tiveram

um crescimento médio de 1,45%. Esses resultados e comparações têm origens diferentes, já que no período 1974-1979, havia uma política de investimentos para a ampliação da indústria de bens de capital, resultando em aumento das importações do setor, acompanhado de um processo de substituição de importações, enquanto na fase 1980-1985, o que predomina é queda dos investimentos, que resulta em redução das importações e, conseqüentemente, suspensão do processo de substituição de importações. Essa afirmação pode ser confirmada com os próximos indicadores do comércio exterior de bens de capital.

O aumento mais que proporcional das exportações de bens de capital em relação as suas importações, proporcionou uma queda acentuada do déficit na balança comercial do ramo, como mostra a tabela 11.b.

**Tabela 11.b - Comércio Exterior de Bens de Capital do Brasil Entre 1980-1985**

Período	Exportação Bens de Capital em US\$ Milhões	Importação Bens de Capital em US\$ Milhões	Saldo Comercial Bens de Capital em US\$ Milhões
1980	1.703	2.610	-907
1981	2.112	2.196	-84
1982	1.535	1.804	-269
1983	1.145	1.335	-190
1984	1.140	1.078	62
1985	1.341	1.095	246

Fonte:Funcex

Entre 1980 e 1983, a balança comercial de bens de capital ficou deficitária, com oscilações em crescimento do déficit e redução. Entretanto, a partir de 1983 ocorre queda do déficit, com os anos 1984 e 1985 passando a apresentar superávit. Este superávit é resultado de uma queda relevante das importações e aumento das exportações, o que não significa afirmar que houve substituição de importações durante esse período, já que a economia passava por forte contração dos investimentos e a produção de bens de capital estava em declínio.

Um fato que não pode ser negado é que, mesmo com redução das importações resultante da queda do investimento na economia e decréscimo da produção industrial, em particular do ramo de bens de capital, o crescimento das exportações de bens de capital é resultante de um processo de amadurecimento pelo qual passou o setor com os projetos implementados pelo II PND, levando o ramo a apresentar taxas de crescimento das exportações inferiores ao período passado, mas ainda assim relevantes quando se leva em consideração a crise no comércio internacional e a estagnação da sua estrutura com a escassez de investimentos.

A queda da taxa média das exportações totais, afetando todas as categorias de uso da indústria, teve impactos diferenciados. Os bens intermediários continuam mantendo a liderança, com participação sempre próximo dos 60%, sofrendo uma pequena redução entre 1980 e 1982, mas se elevando novamente após 1983. Em segundo lugar vem os bens de consumo não-duráveis, que aumentam sua participação no início do período, reduzindo posteriormente e depois estabilizando em 18,73%. Bens de consumo duráveis também apresentam redução em sua participação no início do período, com intervalos de pequenos aumentos e quedas, ficando em 4,93%, acima da sua participação de todo o período de 1974-1979 que sempre ficava na casa dos 2% ou 3%.

**Tabela 12.b - Composição das Exportações Brasileiras por Categoria de Uso -**

<b>Participação Percentual 1980 - 1985</b>				
<b>Período</b>	<b>Bens de Consumo Duráveis</b>	<b>Bens de Consumo Não-Duráveis</b>	<b>Bens Intermediários</b>	<b>Bens de Capital</b>
1980	3,99	17,9	67,42	8,46
1981	4,80	19,82	61,01	9,07
1982	5,18	18,96	60,67	7,61
1983	4,28	18,68	66,37	5,23
1984	3,85	21,66	63,3	4,22
1985	4,93	18,73	64,6	5,23

Fonte:Funcex

Em 1979, a participação das exportações de bens de capital no total das exportações já tinha apresentado uma forte elevação, chegando a 7,83%. Esse aumento na participação tem uma seqüência até 1981, chegando ao patamar de 9,07%, o maior já alcançado. Entretanto, a baixa taxa de crescimento das suas exportações durante a fase 1980/1985, resulta em queda em sua participação a partir de 1983, voltando a ter uma leve recuperação em 1985, quando as suas exportações voltam a apresentar uma pequena taxa de crescimento. Mesmo com essa queda na sua participação, o ramo bens de capital ainda ficou ocupando a terceira posição entre as categorias na participação das exportações totais, mas agora com os bens de consumo duráveis mantendo uma participação bem mais próxima, o que não aconteceu na fase 1974-1979, pois as expansões das exportações de bens de capital foram mais acentuadas do que de bens de consumo duráveis.

Com esses indicadores, fica mais evidente que o ramo de bens de capital foi, de fato, o setor que mais sofreu com a persistência de uma política econômica contracionista, afetando tanto a sua produção, como também o seu desempenho no comércio exterior.

A categoria bens de consumo duráveis teve a menor taxa média na queda das suas importações. Mas mesmo assim, ainda apresentando uma queda na participação no total das importações até 1984, como mostra a tabela 13.b, voltando a se elevar em 1985, em decorrência do reaquecimento da economia nesse ano, como foi mostrado nos capítulos segundo e terceiro dessa dissertação. Bens intermediários obtiveram uma taxa média de declínio das importações de 4,71% para o período, resultando em uma queda na sua participação entre 1981-1983, o triênio do ápice da crise da economia brasileira, voltando a apresentar alta na sua participação entre 1978 e 1979. Uma das razões para esse aumento é a importação de petróleo.

**Tabela 13.b - Composição das Importações Brasileiras por Categoria de Uso -**

<b>Participação Percentual 1980 - 1985</b>				
<b>Período</b>	<b>Bens de Consumo Duráveis</b>	<b>Bens de Consumo Não-Duráveis</b>	<b>Bens Intermediários</b>	<b>Bens de Capital</b>
1980	0,42	3,03	42,2	11,37
1981	0,42	2,22	37,53	9,94
1982	0,46	2,41	35,53	9,3
1983	0,37	2,7	35,15	8,65
1984	0,33	1,9	40,53	7,75
1985	0,70	2,81	44,77	8,33

Fonte: Funcex

Os ramos de bens de capital e consumo não-duráveis foram os que apresentaram maiores quedas nas taxas de crescimento das importações, de modo que ambos os setores também apresentam contração na participação no total das importações. A participação de bens de consumo não-duráveis era de 3,03% em 1980, caindo para 1,9% em 1984, recuperando-se em 1985 para um percentual de 2,81%. Os bens de capital que tinham uma participação no total das importações de 11,37% caem para um patamar de 7,75% em 1984, voltando a apresentar um ligeiro aumento em 1985 para um nível de 8,33%.

A conjuntura econômica brasileira que predominou durante essa fase, deixa nítido que o país estava desprovido de uma política industrial, científica e tecnológica, tornando a promoção às exportações um mero instrumento de curto prazo para transferir recursos para o exterior. A revalorização muito grande do cruzeiro em termos reais que se fez sentir em 1980 e, em seguida, a implementação de uma nova política de minidesvalorizações mais aceleradas foi lenta e insuficiente para lograr uma rápida melhora na balança comercial que se fazia necessária em 1981, o que pode ser notado pelo saldo da balança comercial no início do período. Assim, o governo passa a adotar várias medidas de incentivos fiscais e subsídios, como também

desvalorização do câmbio, para aumentar a lucratividade das exportações, resultando em aumento do saldo da balança comercial mais vigoroso a partir de 1983.

A tabela 14.b apresenta a evolução das exportações, segundo os índices preços e quantum, proporcionando assim mais mecanismos para analisar o comportamento do comércio exterior brasileiro. A taxa média de crescimento das exportações de 10,20% entre 1980-1985 é resultante de uma maior variação da quantidade do que dos preços, já que a taxa média de variação do índice preço foi de -1,48%, enquanto a variação do índice quantum foi de 11,44%. No período 1974-1979, o crescimento foi mais baseado nos preços do que na quantidade, favorecido por um cenário internacional ainda favorável para os produtos brasileiros que oscilam em demasia mediante qualquer crise na economia mundial. Esta hipótese pode ser confirmada quando se percebem que as exportações brasileiras são concentradas nos bens intermediários e bens de consumo não-duráveis, categorias estas compostas por produtos mais vulneráveis a alterações de preços.

**Tabela 14.b - Evolução das Exportações Por Categoria de Uso 1980-1985 - Índices Preço e Quantum**

Período	Exportações		Bens de Consumo Duráveis		Bens de Capital		Bens de Consumo Não-Duráveis		Bens Intermediários	
	Índice Preço	Índice Quantum	Índice Preço	Índice Quantum	Índice Preço	Índice Quantum	Índice Preço	Índice Quantum	Índice Preço	Índice Quantum
1980	93,6	45	54,8	65,3	65,6	70,5	91,3	46,3	98,4	42,1
1981	90,2	54,1	60,7	82	73,9	77,6	91,3	59,4	90,5	47,9
1982	85,7	49,3	64,9	71,7	79,7	52,3	80,8	55,6	86,3	43,3
1983	81,4	56,3	64,7	64,5	73,4	42,4	75,8	63,4	82,6	53,7
1984	84,2	67,2	61,2	75,6	70,2	44,1	82,7	83,1	85,5	61
1985	78,3	68,6	64,9	86,7	67,7	53,9	79	71,4	77,8	65

Fonte: Funcex

Entre as categorias de uso, os bens intermediários e bens de consumo não-duráveis, com taxa média de crescimento de 8,91% e 12,05%, respectivamente, tiveram um maior movimento em função das quantidades do que dos preços, tendo em vista que a variação média do índice preço dos bens intermediários foi de -2,66%, e os bens de consumo não-duráveis de -0,73%, enquanto a variação média do índice quantum para os bens intermediários foi de 11,61% e dos bens de consumo não-duráveis de 11,94%. No período 1974-1979, as exportações de ambos os setores tiveram mais influência do índice preço do que do índice quantum, beneficiado pelo cenário internacional favorável aos preços dos produtos dessas duas categorias.

A taxa média de crescimento das exportações de 17,35% entre 1980-1985 de bens de consumo duráveis teve mais influência do quantum do que do preço, levando em consideração que o índice preço obteve uma variação média de 5,73%, enquanto o quantum foi de 10,53%. Quando comparado com o período 1974-1979, observa-se uma perda de dinamismo nas suas

exportações, já que a taxa de crescimento médio de 20,51% foi consequência de alterações positivas nos preços de 10,32% e quantum de 12,81%, superiores aos índices da fase em análise.

Em relação ao ramo bens de capital, a baixa taxa de crescimento de 5,21% entre 1980-1985 está relacionada a variação do índice preço de 2,33% e do índice quantum de 2,55%, deixando em evidência a perda de dinamismo do ramo no período em análise, principalmente quando se compara os indicadores da fase 1974-1979, quando a indústria de bens de capital teve uma expansão média de suas exportações de 30,99%, associada a variação positiva do índice preço de 8,88% e do índice quantum 26,47%. Os indicadores deixam claro que o cenário externo desfavorável em aliança com a política econômica contracionista reduzindo drasticamente a taxa de investimento, afetaram a produção industrial de bens de capital e a evolução do seu comércio exterior.

As importações, as quais apresentaram uma queda de 4,13% durante o período, tiveram uma variação média do seu índice quantum de -9,14%, com elevação média do seu índice preço de 5,36%. As importações brasileiras eram concentradas em bens intermediários e bens de capital, este último menos sujeito a oscilações nos preços mediante a conjuntura internacional, de modo que o quantum tem maior relevância nas importações do que o preço. A contração do índice quantum foi mais acentuada durante o triênio da crise (1981-1983), apresentando nos anos 1984 e 1985, taxas menores de queda, em função da recuperação da economia, o que mais uma vez aponta para a hipótese de que durante esse período a redução das importações não foi consequência de um processo de substituição na fase 1980-1985, mas sim resultado da recessão da economia brasileira.

**Tabela 15.b - Evolução das Importações Por Categoria de Uso 1980-1985 - Índices Preços e Quantum**

Período	Importações		Bens de Consumo Duráveis		Bens de Capital		Bens de Consumo Não Duráveis		Bens Intermediários	
	Índice Preço	Índice Quantum	Índice Preço	Índice Quantum	Índice Preço	Índice Quantum	Índice Preço	Índice Quantum	Índice Preço	Índice Quantum
1980	117,2	36,7	77,1	4,3	73,4	35	110,4	11,2	91,5	37,9
1981	128,2	32,3	77	4,2	76,3	28,3	114,6	7,6	94,2	31,5
1982	125,3	29	76,8	4,1	81,5	21,8	112,5	7,4	93,3	26,5
1983	120,3	2,4	90,1	2,2	89,2	14,8	98,3	7,6	96,2	20,2
1984	117,4	22,2	93,8	1,7	89,5	11,9	82,7	5,7	94,2	21,5
1985	113,9	21,7	93	3,4	90,9	11,9	78,7	8,3	91,4	23,1

Fonte: Funcex

Bens intermediários apresentaram uma redução média das importações de 4,71% entre 1980-1985. Essa queda está mais relacionada à queda na variação do índice quantum (média de -1,65), do que a variação média do índice preço (6,52%). Já o ramo de bens de consumo duráveis, o qual obteve uma apresentou uma taxa média de crescimento das importações de 2,08%, teve

um movimento médio dos preços de 15,27%, enquanto o índice quantum sofreu variação negativa de 18,08%.

A indústria de bens de capital foi a que teve uma queda nas suas importações de 10,22%, e foi o ramo que mais sofreu com a queda no seu índice quantum, uma variação média de -14,63%, apresentando quedas consecutivas no quantum importado entre 1981-1984. O seu índice preço apresentou uma variação média positiva de 5,25%. Não se pode afirmar que essa redução no quantum importado é fruto sobretudo de substituição de importações durante essa fase (dada a queda de investimentos no setor), resultando da estagnação da demanda por bens de capital da indústria nacional.

Mesmo com a queda no ritmo do comércio exterior brasileiro entre 1980-1985, quando comparado com o período 1974-1979, não se pode negligenciar o fato de que o aumento da escala de produção e a elevação da produtividade do trabalho determinados pelo processo de amadurecimento da indústria brasileira decorrentes dos investimentos em períodos anteriores, beneficiou a indústria e o comércio exterior nos anos 1980.

Além desses benefícios herdados dos avanços no parque industrial, no capítulo 3 ficou constado que com a crise da economia brasileira, houve um aumento da capacidade ociosa da indústria em geral, em particular do ramo de bens de capital. Logo, pode-se afirmar que o crescimento da capacidade produtiva da indústria foi um dos fatores determinantes do desempenho exportador brasileiro, principalmente a partir de 1984. Outra variável relevante para o desempenho das exportações encontra-se nas oscilações cíclicas da demanda interna, atuando, sobretudo, no curto prazo, pois numa economia em que não se verifica especialização plena no comércio exterior e na qual os bens exportáveis são amplamente consumidos internamente, quaisquer alterações no nível de demanda doméstica que modifiquem a remuneração das vendas internas vis-à-vis as vendas externas, há de provocar, no curto prazo, impactos sobre o nível das exportações.

A remuneração real das exportações quando comparada com as vendas internas (na qual se incluem os incentivos fiscais e creditícios) também se mostrou um fator importante, embora de menor expressão que os dois citados anteriormente. Esses resultados indicam que a política comercial de promoção às exportações não foi o principal fator determinante da evolução das

vendas externas no período em análise, mas sim a evolução da escala da produção industrial e as oscilações da demanda interna<sup>18</sup>.

Considerando a tabela 16.b com as exportações de bens de capital segundo os ramos, acompanhando o ritmo de perda de dinamismo das exportações totais, quando comparado com o período 1974-1979, os produtos máquinas e aparelhos e material elétrico, apresentam uma taxa média de crescimento das exportações de 10,71% entre 1980-1985, bem abaixo da taxa média da fase anterior, 39,83%. O ramo material de transporte obteve uma taxa de 10,07%, inferior ao nível alcançado ao período 1974-1979 que teve uma expansão média de 54,37%. Portanto, a queda no valor total das exportações de bens de capital, é derivada dos dois ramos que compõem a indústria de bens de capital, deixando nítida a perda de dinamismo do setor no comércio exterior, fazendo com que o Brasil reduza o crescimento das suas exportações em produtos que apresentam ganhos de *market-share*.

**Tabela 16.b - Taxas Anuais de Crescimento das Exportações e Participação Percentual,  
Segundo Classes do Ramo de Bens de Capital - 1980/1985**

Descrição	1980	1981	1982	1983	1984	1985
<b>Taxas de Crescimento</b>						
<b>Exportações Total Geral</b>	32,06	15,70	-13,39	8,55	23,32	-5,06
Máquinas e Aparelhos, Material Elétrico	39,92	14,33	-24,00	-3,13	28,19	8,98
Material de Transporte	37,54	37,39	-17,36	-15,50	-6,78	25,12
<b>Participação Percentual No Total das Exportações</b>						
Máquinas e Aparelhos, Material Elétrico	9,17	9,06	7,95	7,10	7,38	8,47
Material de Transporte	7,52	8,93	8,52	6,63	5,01	6,61

Fonte: Banco do Brasil/Cacex

Mesmo com a redução do ritmo de crescimento das exportações dos dois ramos pertencentes a indústria de bens de capital, as suas respectivas participações no total das exportações permaneceu em patamares similares ao período 1974-1979. A participação de máquinas, aparelhos e material elétrico cresce no início do período, com uma pequena queda entre 1982-1984, voltando a crescer em 1985, ficando em um percentual de 8,47%, próximo do nível alcançado em 1979 que foi de 8,66%. Material de transporte tem um aumento na participação na fase inicial, mas com queda substancial entre 1983-1984, recuperando-se em 1985 para um patamar de 6,61%, abaixo da taxa de participação em 1980 (7,52%) e de 1979 (7,22%).

<sup>18</sup> Maia (1987) realiza um virtuoso estudo das determinantes do desempenho exportador brasileiro nos anos 1980, apontando essas três variáveis citadas como de grande relevância.

A manutenção da participação dos itens máquinas, aparelhos e material elétrico, com a pequena queda da participação de material de transporte, embora se constate que houve declínio na taxa de crescimento dos ramos no período 1980-1985, quando comparado com a fase 1974-1979, permite afirmar que a manutenção das suas respectivas participações no total das exportações, foi derivada de um processo de amadurecimento da indústria de bens de capital em decorrência dos investimentos realizados no ramo pelo II PND, de modo que mesmo com a crise da economia interna e externa, com forte queda na taxa de investimento, o ramo mesmo perdendo dinamismo, consegue manter uma participação no total das exportações entre 1980-1985, similar ao período de 1974-1979.

A taxa média de declínio das importações de bens de capital de 10,22% entre 1980-1985 foi mais em consequência da redução da taxa de crescimento das importações de máquinas e aparelhos, material elétrico, como pode ser visto na tabela 17.b. Esses itens tiveram uma redução média em suas importações de 6,5%, com o triênio 1981-1983 representando o período com as maiores taxas de decréscimo das importações. Duas questões podem ser apontadas para afirmar que essa redução não é fruto de substituição de importações desses bens no período em análise, quais sejam: a primeira é a de que a redução das importações ocorre em um ramo onde o nível de complexidade tecnológica é mais elevado, com um grau de dificuldade maior para a internalização da sua produção, de modo que a indústria de bens de capital não tinha avançado ainda o suficiente para substituir as importações desses bens, sem que as taxas de investimentos no ramo fossem mantidas elevadas, o que não aconteceu durante o período 1980-1985.

Em segundo lugar, como é um ramo que não logrou um processo de amadurecimento suficiente para substituir suas importações, a indústria interna demanda esse bens para poder complementar a sua produção. A redução das importações na fase crítica da economia por esses bens, portanto, é consequência da queda da demanda interna da indústria em decorrência da crise econômica. Essa hipótese pode ser confirmada quando se observa que com o reaquecimento da economia em 1985, as importações desses produtos apresentam taxa de crescimento de 19,64%, depois de seguidas taxas de crescimento negativas (1981-1984). Se comparado a taxa média de crescimento das importações com o período 1974-1979 de 13,44%, em um cenário de alta taxa de investimento no ramo e de crescimento econômico, fica mais ainda constatado que a redução das importações da fase em análise é consequência da crise e não de substituição de importações.

**Tabela 17.b - Taxas Anuais de Crescimento das Importações e Participação Percentual,  
Segundo Classes do Ramo de Bens de Capital - 1980/1985**

Descrição	1980	1981	1982	1983	1984	1985
<b>Taxas de Crescimento</b>						
<b>Importações Total Geral</b>	27,80	-3,77	-12,19	-20,46	-9,81	-5,37
Máquinas e Aparelhos, Material Elétrico	7,94	-2,72	-17,90	-32,97	-13,00	19,64
Material de Transporte	85,55	-31,09	-23,26	37,10	-17,67	3,84
<b>Participação Percentual No Total das Importações</b>						
Máquinas e Aparelhos, Material Elétrico	15,41	15,58	14,57	12,28	11,84	14,97
Material de Transporte	3,67	2,63	2,30	3,96	3,61	3,97

Fonte: Banco do Brasil/Cacex

Material de transporte teve uma taxa média de crescimento das importações de 9,08%, resultado esse decorrente da alta taxa de crescimento das importações em 1980, quando a economia ainda estava em aquecimento, pois entre 1981-1984 as taxas de crescimento das importações desses itens são negativas, com exceção de 1983, voltando a se recuperar em 1985 com uma taxa positiva de 3,84%. Quando comparado com a fase 1974-1979, as importações apresentam um crescimento, já que naquele período a taxa de crescimento média das importações foi de 3,79%.

As quedas consecutivas da taxa de crescimento das importações dos itens máquinas e aparelhos, material elétrico tem como consequência uma redução na sua participação no total das importações. Em 1980, a participação era de 15,41%, reduzindo-se para 14,97% após constantes quedas entre 1981-1984, sendo que 1984 registraram a menor participação, 11,84%. Esse movimento de queda entre 1981-1984 e aumento em 1985, confirma a hipótese já apontada, de que não houve substituição de importações nessa fase, mas sim uma queda das importações em decorrência da crise da economia e queda da demanda interna.

O resultado da elevação da taxa média de crescimento de material de transporte no período 1980-1985 quando comparado com 1974-1979, é uma manutenção das importações na casa dos 3%, já que em 1980 o percentual era de 3,67% e em 1985 fica em 3,97%, sendo que deve ser considerado que no triênio da crise 1981-1983, houve uma redução na participação em decorrência da queda nas taxas de crescimento das importações.

Mesmo havendo redução da participação das importações dos ramos de máquinas e aparelhos e material elétrico – em 1979 a sua participação era de 18,25%, em 1980 15,41%, ficando em 14,97% no final do período em análise (1985) – verifica-se que a pauta de importação ainda se concentra nas importações desses produtos com um grau de elaboração tecnológica mais elevada e com maior dificuldade de substituição de importações no curto prazo.

O desaquecimento da produção da indústria de bens de capital provocado pela crise na economia no período em análise, reduzindo assim as importações - principalmente entre 1981-1984, mais os benefícios do processo de substituição de importações decorridos dos investimentos no ramo da fase anterior – com impactos no *drive* exportador -, propiciaram uma redução do déficit na balança comercial da indústria de bens de capital, como mostra a tabela 18.b.

**Tabela 18.b - Comércio Exterior de Bens de Capital, Segundo Classes e Gêneros - 1980/1985 - em US\$ Milhões**

Descrição	1980	1981	1982	1983	1984	1985
<b>EXPORTAÇÕES</b>						
<b>Máquinas e Aparelhos, Material Elétrico</b>	<b>1.846.288</b>	<b>2.110.814</b>	<b>1.604.143</b>	<b>1.553.956</b>	<b>1.992.064</b>	<b>2.170.903</b>
Caldeiras, Máquinas, Aparelhos e Instrumentos Mecânicos	1.384.045	1.549.782	1.197.917	1.105.907	1.398.640	1.589.983
Máquinas e Aparelhos Eletrônicos e Objetos Destinados a Uso Eletrotécnico	462.243	561.032	406.226	448.049	593.424	580.920
<b>Materia de Transporte</b>	<b>1.513.950</b>	<b>2.079.953</b>	<b>1.718.899</b>	<b>1.452.491</b>	<b>1.353.999</b>	<b>1.694.158</b>
Veículos e Material pra Vias Férreas, Aparelhos de Sinalização, não Elétricos, para Vias de Comunicação	72.951	43.439	47.903	38.546	26.864	26.417
Veículos Automóveis, Tratores, Velocípes, Motocicletas e outros Veículos Terrestres	1.250.219	1.751.109	1.237.263	1.022.493	1.173.053	1.366.804
Navegação Aérea	84.559	127.164	133.792	94.709	80.079	165.373
Navegação Marítima e Fluvial	106.221	158.241	299.941	296.743	74.003	135.564
<b>IMPORTAÇÕES</b>						
<b>Máquinas e Aparelhos, Material Elétrico</b>	<b>3.538.421</b>	<b>3.442.222</b>	<b>2.826.203</b>	<b>1.894.447</b>	<b>1.648.162</b>	<b>1.971.888</b>
Caldeiras, Máquinas, Aparelhos e Instrumentos Mecânicos	2.375.004	2.303.663	1.666.618	1.093.858	947.944	1.222.822
Máquinas e Aparelhos Eletrônicos e Objetos Destinados a Uso Eletrotécnico	1.163.414	1.138.559	1.159.585	8.005.889	700.218	749.066
<b>Materia de Transporte</b>	<b>842.603</b>	<b>580.674</b>	<b>445.622</b>	<b>610.956</b>	<b>502.987</b>	<b>522.303</b>
Veículos e Material pra Vias Férreas, Aparelhos de Sinalização, não Elétricos, para Vias de Comunicação	142.614	52.927	18.797	27.811	69.620	35.908
Veículos Automóveis, Tratores, Velocípes, Motocicletas e outros Veículos Terrestres	240.265	221.230	178.910	144.790	186.563	210.981
Navegação Aérea	422.713	221.228	228.586	253.281	58.516	213.109
Navegação Marítima e Fluvial	37.011	85.289	19.329	185.074	188.288	62.305
<b>SALDO COMERCIAL</b>						
<b>Máquinas e Aparelhos, Material Elétrico</b>	<b>-1.692.133</b>	<b>-1.331.408</b>	<b>-1.222.060</b>	<b>-340.491</b>	<b>343.902</b>	<b>199.015</b>
<b>Materia de Transporte</b>	<b>671.347</b>	<b>1.499.279</b>	<b>1.273.277</b>	<b>841.535</b>	<b>851.012</b>	<b>1.171.855</b>

Fonte: Banco do Brasil/Cacex

Material de transporte apresenta saldo positivo durante todo o período, sendo que no triênio da crise (1981-1983) em que ocorreram taxas de declínio nas importações e aumento das

exportações, o seu saldo comercial foi considerável, apresentando redução entre 1983/1984, voltando a se elevar em 1985. Já a classe máquinas e aparelhos, material elétrico apresentou forte redução no déficit comercial entre 1980/1983, com saldo comercial positivo entre 1984 e 1985. Mais uma vez, é importante considerar que o saldo foi mais em consequência da redução da demanda interna e do processo de amadurecimento da indústria como resultado dos investimentos no setor pelo II PND, do que pela existência de um processo de substituição de importações.

Já foram utilizados todos os indicadores presentes nessa dissertação para comprovar essa hipótese, mas pode-se perceber que a redução do saldo comercial em 1985 dos itens máquinas e aparelhos, material elétrico – de maior complexidade tecnológica e mais difícil de internalização da sua produção, resultando assim na necessidade da sua importação – acontece no momento de reaquecimento da economia, aumentando a demanda por esses bens, a qual recai sobre as importações. Esses mesmos itens tiveram queda acentuada nas suas importações entre 1981-1984 (período de crise da economia interna e queda na demanda), de tal forma que reduz o déficit, mas voltando a apresentar aumento nas importações em 1985 e, conseqüentemente, redução do superávit comercial desses bens no mesmo ano, comprovando assim mais uma vez que com a forte contração dos investimentos a partir dos anos 1980, não houve substituição de importações desses bens no período em estudo.

Dos produtos que compõem a classe material de transporte, o que apresentou a maior taxa média de crescimento nas exportações foi navegação área, com um percentual de 22,18%, seguido de navegação marítima e fluvial (19,01%), depois veículos automóveis, tratores, velocípedes, motocicletas e outros veículos terrestres com 12,14% e, por fim, veículos e material para vias férreas, aparelhos de sinalização, não elétricos, para vias de comunicação com uma taxa média de crescimento nas exportações de 11,66%. Taxas inferiores as alcançadas pelo período anterior (1974-1979 – seguindo a mesma ordem dos produtos citados, temos as taxas médias de crescimento das exportações de 159,9%, seguido por 167,5%, depois 57,18% e 63,76%. Essa comparação deixa em evidência mais uma vez a perda de dinamismo das exportações da indústria de bens de capital, agora segundo as classes e gêneros.

Pelo lado das importações, enquanto os produtos da navegação aérea tiveram crescimento médio das exportações de 19,01%, suas importações apresentaram uma expansão média de 121,7%, e os itens de navegação marítimo e fluvial taxa média de crescimento das importações

de 130,22%. Veículos e material para vias férreas, aparelhos de sinalização, não elétricos, para vias de comunicação tiveram uma média de crescimento de 11,39%, e veículos automóveis, tratores, velocípedes, motocicletas e outros veículos terrestres de 3,63%. O que chama atenção nos indicadores das importações, é que nos produtos com maior grau de elaboração, como navegação área e marítimo e fluvial, as importações apresentam maior taxa de crescimento na classe material de transporte.

A participação das exportações dos itens veículos automóveis, tratores, velocípedes, motocicletas e outros veículos terrestres no valor total das exportações de material de transporte que era de 76,62%, aumentam para 82,58% em 1980, sofrendo variações entre 1981-1984, ficando em 80,68% em 1985. Navegação aérea também aumenta sua participação, saindo de 6,64% em 1979, para 9,76% em 1985. Navegação marítima e aérea sofrem redução em sua participação nas exportações totais de material de transporte, já que em 1979 era um percentual de 14,10%, reduzindo para 8,0% em 1985. Veículos e material para vias férreas, aparelhos de sinalização, não elétricos, para vias de comunicação apresentaram um declínio contínuo em sua participação, saindo de 4,82% em 1980, para 1,56%.

As importações de material de transporte são concentradas em veículos automóveis, tratores, velocípedes, motocicletas e outros veículos terrestres, com participação de 40,39% em 1985, seguido dos produtos navegação aérea (participação de 40% em 1985), depois navegação marítima e fluvial (11,93% em 1985) e, por fim, Veículos e material para vias férreas, aparelhos de sinalização, não elétricos, para vias de comunicação com participação no valor total das importações de material de transporte de 6,87% em 1985.

Observam-se na classe material de transporte, que os itens veículos automóveis, tratores, velocípedes, motocicletas e outros veículos terrestres aumentam sua participação no valor total das exportações, em detrimento da redução da participação dos produtos navegação marítima e fluvial, e dos veículos e material para vias férreas, aparelhos de sinalização, não elétricos, para vias de comunicação. Enquanto isso, as importações continuam concentradas nos produtos navegação aérea, navegação marítima e fluvial, como também em veículos automóveis, tratores, velocípedes, motocicletas e outros veículos terrestres. Essa composição das exportações e importações, aponta para o fato de que no período em análise, houve uma tendência de aumento de concentração das importações em produtos mais elaborados na classe material de transporte, enquanto as exportações se concentram mais em produtos menos elaborado tecnologicamente.

Em relação ao crescimento das exportações da classe máquinas e aparelhos, material elétrico, os itens que mais contribuíram foram máquinas e aparelhos eletrônicos e objetos destinados a uso eletroeletrônico, com um percentual médio de crescimento de 11,27%. Caldeiras, máquinas, aparelhos e instrumentos mecânicos tiveram um crescimento médio das suas exportações de 10,67%. Quando comparado com o período anterior (1974-1979), observa-se uma forte queda no dinamismo das exportações desses produtos, já que máquinas e aparelhos eletrônicos e objetos destinados a uso eletroeletrônico tiveram um crescimento médio de 32,41% entre 1974-1979, e Caldeiras, máquinas, aparelhos e instrumentos mecânicos uma expansão média de 44,67% para o mesmo período.

As taxas de crescimento não alteraram o percentual da participação dos produtos no valor total das exportações de máquinas e aparelhos, material elétrico, tendo em vista que caldeiras, máquinas, aparelhos e instrumentos mecânicos continuaram sendo o líder das exportações dessa classe com participação de 73,24% em 1985, quase o mesmo percentual de 1979 que era de 73,71%. O mesmo ocorre com os itens máquinas e aparelhos eletrônicos e objetos destinados a uso eletroeletrônico, os quais tinham uma participação de 26,29% em 1979, ficando em 26,76% em 1985.

Pelo lado das importações, observa-se que os produtos máquinas e aparelhos eletrônicos e objetos destinados a uso eletroeletrônico tiveram uma elevada taxa média de crescimento das importações (86,35%) entre 1980-1985, enquanto os itens caldeiras, máquinas, aparelhos e instrumentos mecânicos apresentaram uma redução média de 7,24%. O resultado do movimento da expansão das importações desses produtos é que máquinas e aparelhos eletrônicos e objetos destinados a uso eletroeletrônico aumentam sua participação no valor total das importações da classe máquinas e aparelhos, material elétrico, saindo de um percentual de 32,88% em 1980, para 37,99% em 1985. Por outro lado, caldeiras, máquinas, aparelhos e instrumentos mecânicos aumentam reduzem sua participação, pois em 1980 era de 67,12% e em 1985 fica em 62,01%.

A participação de material de transporte na produção total da indústria em 1980 era de 7,84%, ficando em 7,01% em 1985, após movimento de quedas e altas. A sua participação na produção industrial é similar a participação no total das exportações, já que em 1980, essa participação era de 7,52%, reduzindo-se para 6,61% em 1985. Observa-se assim um movimento na participação da produção industrial e nas exportações totais de material de transporte

equivalentes durante a fase em análise, fato este que ocorreu no final do período anterior 1974/1979.

Material elétrico e de comunicações tinham participação na produção total da indústria de 5,16% em 1980, ficando em 5,50% em 1985, não apresentando também alteração durante essa fase. Já a participação no total das exportações de máquinas e aparelhos, material elétrico em 1980 era de 9,17%, reduzindo-se para 8,47% em 1985. Assim como na fase anterior, a participação no valor total das exportações é mais elevada do que a participação desses produtos no valor total da produção, apontando para a importância do comércio exterior para esses itens.

Os indicadores mais uma vez deixam nítidas as consequências negativas da política contracionista do período para a indústria de bens de capital, já que na fase anterior havia uma tendência de queda nas importações de produtos de maior intensidade tecnológica e intensiva em P&D - como aeronaves e equipamentos de telecomunicações - e, por outro lado, aumento na participação das suas exportações. Havia também indícios de uma redução da participação das exportações de produtos de média-baixa intensidade tecnológica - como o de veículos, partes e acessórios de veículos e bombas de gasolina - dando lugar aos produtos de maior nível de elaboração.

No geral, pode-se observar através da tendência na composição da pauta de importações e exportações, por natureza do produto, que a economia brasileira, não passou por um processo de substituição de importações na indústria de bens de capital durante a fase 1980-1985, já que a redução das importações foi mais em consequência da crise econômica que atravessava o país.

Além do mais, ainda persiste uma concentração das exportações do ramo em produtos com um nível de complexidade tecnológica menor do que em relação aos produtos que compõem sua pauta de importações. Isso pode ser constatado quando se observa que as máquinas e aparelhos eletroeletrônicos e objetos destinados ao uso eletrotécnico, cujo projeto é geralmente mais complexo e que necessitam de muitos componentes de materiais nobres de elevado custo, elevaram sua participação na pauta de importações de bens de capital. Por outro lado, os bens mecânicos e de caldeiraria, que são menos sofisticados tecnologicamente e necessitam de menos componentes, diminuíram sua participação na pauta de importações.

Já as exportações, caldeiras, máquinas, aparelhos e instrumentos mecânicos mantiveram sua participação durante o período analisado, assim como ocorreu com os produtos máquinas e aparelhos eletrônicos. Mesmo mantendo suas respectivas participações percentuais, as

exportações brasileiras do ramo de bens de capital são concentradas nos itens caldeiras, máquinas, aparelhos e instrumentos mecânicos. Logo, os indicadores do comércio exterior brasileiro do ramo de bens de capital permitem afirmar que persistiu uma maior participação de produtos de média-baixa intensidade tecnológica - como o de veículos, partes e acessórios de veículos e bombas de gasolina – e menor participação de produtos de maior intensidade tecnológica e intensiva em P&D - como aeronaves e equipamentos de telecomunicações. Fato este que apresentava mudança de tendência antes da suspensão dos investimentos nos anos 1980.

A apresentação dos indicadores da indústria de bens de capital, permitem responder a outra indagação levantada por essa pesquisa, qual seja: a semi-estagnação dos investimentos, na década de 1980, teve impacto sobre o *drive* exportador das empresas do ramo? Essa exige uma resposta considerando as outras questões também levantadas e respondidas no ponto 4.1<sup>19</sup>.

Em relação a primeira pergunta, os indicadores mostram que o comércio exterior brasileiro de bens de capital passou por um processo de arrefecimento, tanto pelo lado do crescimento das exportações, como também pela ausência de substituição de importações, já que foi constatado que a redução das importações foi mais derivada da semi-estagnação da economia brasileira no período. A queda de dinamismo no crescimento das exportações levou o ramo a reduzir sua participação no valor total das exportações.

Para a segunda indagação, a resposta é de que a participação das importações em quase todos os sub-ramos de bens de capital entre 1980/1985, como máquinas, aparelhos e material elétrico, assim como material de transporte mantiveram-se durante todo o período em quase mesmo nível, sem grandes alterações. Entretanto, quando analisado os sub-itens, observa-se que máquinas e aparelhos eletrônicos e objetos destinados ao uso eletrotécnico tiveram aumento no valor total das importações.

O terceiro ponto tem como resposta o fato de que, embora as participações no valor total das exportações de máquinas e aparelhos, material elétrico tenham permanecido quase que no mesmo nível entre 1980-1985, e material de transporte tenha sofrido uma pequena redução em sua participação, as taxas de crescimento das exportações deixam em evidência a perda de

---

<sup>19</sup> Relembrando: 1) como evoluiu o comércio exterior de bens de capital no período? 2) Pós-1974, em que sub-ramos ocorreram a substituição de importações pretendida pelo II PND? 3) Onde ocorreu elevação das exportações? 4) Como os fluxos de comércio se comportaram para produtos de diferente conteúdo tecnológico? 5) Qual o comportamento dos fluxos de comércio por propriedade do capital: as filiais exportam e importam mais que as empresas nacionais? 6) Suas exportações têm maior conteúdo tecnológico e/ou valor agregado?

dinamismo do setor, principalmente quando se comparava com a fase anterior (1974-1979). Tanto a classe material de transporte, como também máquinas e aparelhos, e material elétrico, apresentaram taxas de crescimento similares, com máquinas e aparelhos, material elétrico ainda tendo uma participação no valor total das exportações mais elevada do que material de transporte. Entretanto, a maior participação da classe máquinas e aparelhos, material elétrico ainda continuou sendo fortemente concentrada em itens com um menor nível de complexidade tecnológica – caldeiras, máquinas, aparelhos e instrumentos mecânicos, fato este que responde a quarta indagação.

Portanto, pode-se afirmar que a semi-estagnação dos investimentos no período em análise impactou de forma relevante no *drive* exportador do ramo de bens de capital, rompendo com um ciclo de expansão que vinha ocorrendo derivados dos investimentos realizados pelo II PND, assim como em períodos anteriores. Na verdade, mesmo com a redução das taxas de crescimento das exportações de bens de capital, o seu desempenho exportador não foi pior porque o ramo ainda se beneficiava dos avanços logrados pelos projetos implementados entre 1974-1979.

Com relação ao papel das empresas estrangeiras no ramo de bens de capital, respondendo assim as 5<sup>o</sup> e 6<sup>o</sup> questões, o estudo de Mota (1985) para o período em análise aponta para o fato de que as grandes montadoras internacionais, intensivos em escala, particularmente do complexo metal mecânico, lideraram a pauta de exportação para os grupamentos de ferramentas, máquinas rodoviárias, tratores, veículos de carga e coletivo, automóvel, motores de êmbolos e máquinas motrizes, componentes mecânicos e auto-peças. Estas empresas possuem grande capacidade de liderança nos mercados onde atuam, promovendo assim a diversificação de produtos e de mercados em suas estratégias de competição e crescimento, além de deterem escalas de produção, elevadas e recursos financeiros e tecnológicos abundantes<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> É importante considerar que a presença de empresas estrangeiras é baseada em relações entre matriz e filiais que tem impactos nas exportações e importações, como também na absorção e transferência de tecnologia, como mostra Mota (1985) ao afirmar que no quesito transferência de tecnologia, a relação entre a matriz e a filial das empresas internacionais é totalmente distinta da relação estabelecido por empresa nacional na aquisição de tecnologia no exterior. A negociação da aquisição de tecnologia pela empresa nacional se substancia num contrato de transferência de tecnologia onde os principais itens do conflito e/ou comunhão de interesse da negociação aparecem explícitos no contrato, ficando nítidas as limitações para a indústria nacional do país hospedeiro. Já no caso da relação tecnológica entre matriz-filial da empresa internacional não é possível visualizar claramente os itens de conflito, pois a área de decisão econômica, técnica e estratégia estão inseridas no interior do complexo da corporação. Indubitavelmente que é na matriz onde se realiza todo o processo de geração e produção de inovações, onde se concentra os centros de Pesquisa e Desenvolvimento, a principal fonte de dinamismo tecnológico de alguns importantes setores de nossa economia.

Essa primeira fase dos anos 1980 significou uma reversão de tendência para a indústria de bens de capital, reversão esta que está associada a ausência de uma política industrial, científica e tecnológica e de comércio exterior que tenham como objetivos a evolução da estrutura da indústria nacional na direção de sua modernização para alcançar níveis similares aos dos países desenvolvidos, propiciando assim vantagens para o país se inserir no comércio internacional de forma mais competitiva e mais vantajosa.

Na verdade, o período rompe com uma visão de comércio exterior que estava implícita no II PND, a qual acreditava que as vantagens competitivas não são herdadas, mas criadas através da atuação do Estado em comunhão com o setor privado, no sentido de construir uma política industrial associada ao fomento de P&D para proporcionar ao país avanços necessários na indústria – em particular no ramo de bens de capital -, redirecionando o país a uma posição não subordinada na economia internacional, evitando também a desnacionalização da produção.

Cabe agora analisar qual a direção da indústria de bens de capital no final do período dos anos 1980, ou seja, a fase compreendida entre 1986-1989, momento este caracterizado por instabilidade na economia e a continuação da não existência de política industrial, ou melhor, predomínio de uma visão de política econômica em que impera a busca de soluções para o curto prazo, sem uma estratégia de longo prazo para o desenvolvimento econômico.

#### 4.3 TERCEIRA FASE: 1986-1989

A análise e interpretação dos indicadores do comércio exterior do ramo de bens de capital nessa terceira fase têm como principal objetivo completar a resposta a indagação feita nessa pesquisa: como a semi-estagnação dos investimentos na década de 1980 impactou no *drive* exportador das empresas do ramo? Completar porque já foram apresentadas respostas para a primeira metade dos anos 1980 (1980-1985), cabendo agora buscar respostas para o período 1986-1989.

Ainda predominava na economia brasileira uma política econômica de caráter restritiva e ausência de política industrial, criando um ambiente de pouca perspectiva de retomada do investimento. Na verdade, os indicadores macroeconômicos, como o PIB e a produção industrial, deixavam em evidência a instabilidade que tinha se instalado na economia.

Esse período continuou tendo a geração de superávits na balança comercial para transferir recursos para o exterior, deixando claro que a política de promoção das exportações era condicionada pelos constrangimentos conjunturais do balanço de pagamento.

Os elevados saldos comerciais no período, principalmente entre 1987 e 1989, já que o superávit se reduziu com o crescimento da economia em 1986, tem como principal fator a expansão das exportações do ramo de bens de capital, apresentando uma taxa média de crescimento de 19,11%, liderando assim o crescimento das exportações no período, mas um percentual não muito relevante para uma economia como a brasileira, ainda mais quando se observa o dinamismo do ramo na fase 1974-1979.

**Tabela 9.c - Composição das Exportações Brasileiras por Categoria de Uso -**

Em US\$ Milhões entre 1986-1989					
Período	Exportações Total	Bens de Consumo Duráveis	Bens de Consumo Não-Duráveis	Bens Intermediários	Bens de Capital
1986	22.349	1.212	4.545	14.479	1.373
1987	26.224	2.082	5.078	16.346	1.766
1988	33.789	2.142	6.160	22.334	2.173
1989	34.383	2.045	5.074	23.197	2.659

Fonte:Funcex

O segundo setor com maior taxa média de crescimento das exportações foi bens de consumo duráveis com um percentual de 16,51%, seguido de bens intermediários com 10,20% e depois bens de consumo não-duráveis com 2,51%. Como o período em análise é menor do que as outras fases estudadas nessa dissertação, a comparação entre as taxas de crescimento acaba não sendo justa. Entretanto, pode-se perceber que o *drive* exportador brasileiro teve como principal setor, bens de capital. Essa expansão das exportações é decorrente do processo de amadurecimento dos investimentos realizados no setor nos anos 1970, pois na primeira metade dos anos 1980, a indústria de bens de capital foi a que mais sofreu com a queda do investimento. Logo, pode-se afirmar que a expansão das exportações foi baseada em nível de capacidade ociosa e não da realização de novos investimentos no setor. É preciso considerar também que as exportações foi o fator de sustentação do ramo de bens de capital, embora não tenha conseguido manter a produção de bens de capital em expansão.

Se a fase anterior (1980-1985) foi marcada pela redução das importações totais, essa fase é caracterizada pelo crescimento das importações, uma taxa média de crescimento de 9,01%, o que coincide com a volta do crescimento econômico, mesmo sendo de forma instável e com taxas

não tão relevantes como as apresentadas nos anos 1970. A tabela 10.c apresenta o movimento das importações entre 1986-1989.

**Tabela 10.c - Composição das Importações Brasileiras por Categoria de Uso -**

<b>Em US\$ Milhões entre 1986-1989</b>					
Período	Importações Total	Bens de Consumo Duráveis	Bens de Consumo Não-Duráveis	Bens Intermediários	Bens de Capital
1986	14.045	139	1.478	7.908	1.468
1987	15.051	103	800	8.015	1.985
1988	14.604	126	540	8.428	1.974
1989	18.265	209	1.469	10.486	2.300

Fonte: Funcex

O ramo de bens de consumo não-duráveis, com dois picos em seu crescimento nas importações (1985 e 1989) teve uma taxa média de crescimento de 98,55%. Em seguida o ramo de bens de consumo duráveis com um percentual médio de 28,35%, em terceiro bens de capital com crescimento médio das suas importações de 21,31% e, por último, bens intermediários com 16,31%.

O ponto fundamental a ser observado no movimento das importações é a sua componente cíclica, ou seja, na fase anterior (1980-1985), quando a economia estava atravessando pela recessão, as importações apresentaram contração. Já nessa fase, quando a economia apresenta uma leve recuperação, as importações voltam a apresentar crescimento. Esse comportamento confirma a hipótese de que nos anos 1980 a substituição de importações foi limitada, particularmente no ramo de bens de capital - embora se reconheça que o ramo foi beneficiado pelo amadurecimento dos investimentos realizados pelo II PND, refletindo-se no movimento das suas exportações.

As taxas de crescimento das importações de bens de capital mais elevada do que as das exportações, ocasionaram um reversão de tendência no saldo comercial do ramo no início do período, como mostra a tabela 11.c.

**Tabela 11.c - Comércio Exterior de Bens de Capital do Brasil Entre 1986-1989**

Período	Exportação Bens de Capital em US\$ Milhões	Importação Bens de Capital em US\$ Milhões	Saldo Comercial Bens de Capital em US\$ Milhões
1986	1.373	1.468	-95
1987	1.766	1.985	-219
1988	2.173	1.974	199
1989	2.659	2.300	359

Fonte: Funcex

Após haver superávits na balança comercial de bens de capital entre 1984 e 1985, os anos 1986 e 1987 terão déficits, em consequência do elevado crescimento das importações, enquanto as exportações não obtêm o mesmo dinamismo. Entre 1988 e 1989, as exportações apresentam taxas de crescimento mais elevadas do que as importações, com o ramo voltando a apresentar superávit na balança comercial. Mais uma vez, pode-se perceber a relação entre crescimento da demanda interna e o aumento das importações, pois nos períodos em que houve crescimento econômico, as importações tiveram taxas de crescimento mais que proporcional ao das exportações, gerando assim déficit no ramo.

As taxas de crescimento das exportações de bens de capital tiveram impactos na sua participação no valor total das exportações, como pode ser visto na tabela 12.c.

**Tabela 12.c - Composição das Exportações Brasileiras por Categoria de Uso -  
- Participação Percentual 1986-1989**

Período	Bens de Consumo Duráveis	Bens de Consumo Não-Duráveis	Bens Intermediários	Bens de Capital
1986	5,42	20,34	64,79	6,14
1987	7,94	19,36	62,33	6,73
1988	6,34	18,23	66,1	6,43
1989	5,95	14,76	67,47	7,73

Fonte:Funcex

Em 1985 a participação das exportações de bens de capital no valor total das exportações era de 5,23%. A partir de 1986, essa participação passa a apresentar pequeno crescimento, sendo que em 1989, há o maior percentual de participação, 7,73%. Entretanto, o setor ainda continua sendo o terceiro colocado em maior importância no *drive* exportador brasileiro.

O líder das exportações brasileiras continua sendo os bens intermediários, com participação sempre na casa dos 60%, mas aumentando sua participação ao longo período, saindo de 64,79% em 1986, para 67,47% em 1989. O aumento da participação dos bens intermediários no valor total das exportações teve como contrapartida a redução da participação dos bens de consumo não-duráveis. Este setor tinha uma participação de 20,34% em 1986, caindo para 14,76% em 1989. Já os bens de consumo duráveis, tiveram sua participação mantida em próximo dos 5% ao longo do período.

Os indicadores de participação confirmam a hipótese do amadurecimento da pauta exportadora brasileira no sentido de exportar mais produtos manufaturados, fato este observável com a redução da participação dos bens de consumo não-duráveis e aumento das participações de

bens intermediários e bens de capital. Mas é relevante salientar, mais uma vez, que esse amadurecimento é fruto dos investimentos realizados no parque industrial em fases anteriores aos anos 1980, refletindo-se assim no comércio exterior brasileiro no período em análise.

Pelo lado das importações, observa-se que a taxa média de crescimento das importações de bens de consumo não-duráveis resultaram em aumento na sua participação no total das importações, como mostra a tabela 13.b. Os dois picos de alta da participação desse ramo correspondem justamente aos dois períodos que houve elevada taxa de crescimento das importações.

**Tabela 13.c - Composição das Importações Brasileiras por Categoria de Uso -**

<b>Participação Percentual 1986 - 1989</b>				
<b>Período</b>	<b>Bens de Consumo Duráveis</b>	<b>Bens de Consumo Não-Duráveis</b>	<b>Bens Intermediários</b>	<b>Bens de Capital</b>
1986	0,99	10,52	56,3	10,45
1987	0,68	5,32	53,25	13,19
1988	0,86	3,7	57,71	13,52
1989	1,14	8,04	57,41	12,59

Fonte: Funcex

Bens de consumo duráveis apresentam pouca variação em sua participação, saindo de 0,99% em 1986, para 1,14% em 1989. Bens intermediários apresentam elevação na sua participação durante todo o período, fato este que já vinha ocorrendo desde 1983.

Em relação ao ramo de bens de capital, observa-se que as taxas de crescimento elevadas das suas importações tiveram como consequência o aumento na sua participação no total das importações, saindo de 10,45% em 1986, para 13,52% em 1988, reduzindo-se um pouco para 12,59%, percentual mais elevado de todo o período dos anos 1980 e similar ao nível em que ficou em 1979, quando essa participação tinha saído de 17,39% em 1974, para 12,44% em 1979, ou seja, um retrocesso no processo de desenvolvimento do ramo nos anos 1980. Mais uma vez, tanto a taxa de crescimento das importações como também o nível de participação durante os anos 1980, comprovam a hipótese de que o comportamento do ramo está fortemente relacionado ao ciclo da demanda interna da economia, isto é, a estreita relação entre o crescimento da economia interna, com o movimento do comércio exterior brasileiro.

É importante observar que o aumento das importações e da participação das importações de bens de capital no valor total das importações nos anos 1980, representam, de certa forma, a ausência de investimentos no setor, resultando assim em movimento cíclicos na demanda e nas

vendas externas, com ocorrência limitada de substituição de importações durante a fase em análise, restando ao setor usufruir da sua capacidade produtiva existente decorrente dos investimentos realizados nos anos 1970.

A tabela 14.c, com os índices quantum e preço das exportações, mostra que as exportações tiveram declínio em seu quantum nos períodos em que a economia brasileira apresentou crescimento do PIB (1986 e 1989) e aumento no ano em que houve taxa de crescimento negativa (1988), apontando mais uma vez para a relação inversa entre aumento da demanda interna e expansão das exportações na fase em análise. O índice preço das exportações totais tem maior variação positiva do que o quantum, mostrando que o crescimento das exportações ocorreu mais em função dos preços do que quantidade. Esse comportamento também coloca em evidência a perda de dinamismo das exportações.

**Tabela 14.c - Evolução das Exportações Por Categoria de Uso 1986-1989 - Índices Preço e Quantum**

Período	Exportações		Bens de Consumo Duráveis		Bens de Capital		Bens de Consumo Não-Duráveis		Bens Intermediários	
	Índice Preço	Índice Quantum	Índice Preço	Índice Quantum	Índice Preço	Índice Quantum	Índice Preço	Índice Quantum	Índice Preço	Índice Quantum
1986	81,1	57,7	70,2	76,9	74,2	50,3	74,5	71,7	85,6	51,6
1987	81,3	67,6	79,6	116,5	75,9	63,3	85,2	70	80,7	61,8
1988	90,5	78,2	86,5	110,3	79,5	74,3	90,2	80,2	92,8	73,4
1989	92,6	77,8	90,3	100,8	81,6	88,5	87,3	68,2	95	74,5

Fonte:Funcex

As exportações do ramo de bens de capital obtiveram maior desempenho em decorrência do quantum do que do preço, com uma variação média do quantum de 13,91%, enquanto o preço teve variação média de 4,82%. Bens de consumo duráveis têm o seu crescimento das exportações mais baseado nos preços do que no quantum, já que a variação média da quantidade exportada (6,56%) é menor do que a variação média do preço (8,65%). O mesmo ocorre com os bens de consumo não-duráveis, apresentando maior desempenho em função dos preços (variação média de 2,83%) do que das quantidades (variação média de -0,59%). Bens intermediários também têm seu crescimento das exportações pautado na variação do índice preço (média de 5,42%) do que na quantidade (média de 4,86%). Com exceção do ramo de bens de capital, todas as outras categorias tiveram maior desempenho em função dos preços do que da quantidade, apontando assim para a perda de dinamismo das exportações no período. É importante notar que todas as categorias apresentaram redução na quantidade exportada em 1986, quando a economia apresenta crescimento de 7,5%.

Em 1986, com o crescimento da economia, as importações totais tiveram seu crescimento baseado no índice quantum, apresentando uma forte elevação (taxa de crescimento de 30,88%),

como mostra a tabela 15.c. Com a redução do crescimento econômico em 1987 e o declínio do PIB em 1988, o índice quantum apresenta quedas consecutivas, com o ano de 1989 apresentando recuperação. Portanto, os índices quantum e preço das importações deixam claro que a componente cíclica das oscilações da demanda interna foi um fator fundamental no comportamento do comércio exterior brasileiro.

**Tabela 15.c - Evolução das Importações Por Categoria de Uso 1986-1989 - Índices Preços e Quantum**

Período	Importações		Bens de Consumo Duráveis		Bens de Capital		Bens de Consumo Não Duráveis		Bens Intermediários	
	Índice Preço	Índice Quantum	Índice Preço	Índice Quantum	Índice Preço	Índice Quantum	Índice Preço	Índice Quantum	Índice Preço	Índice Quantum
1986	92,8	28,4	102,6	4,7	101,9	14,2	94,9	27,8	93,4	30,3
1987	104,3	27	108,4	3,3	120,8	16,2	100,9	14,1	97,4	29,5
1988	107,6	25,4	106,5	4	119	16,4	103,1	9,4	113,3	26,6
1989	115,4	29,7	120,3	6	126,5	17,9	121,1	21,6	117,7	31,9

Fonte:Funcex

O ramo de bens de capital apresentou taxas positivas de crescimento das importações em seu índice quantum. Na verdade, o quantum apresentou maior variação positiva do que o índice preço. Entretanto, nos anos em que houve decréscimo da economia, as importações também apresentaram redução no crescimento do quantum, confirmando a hipótese de que não houve substituição de importações durante o período em análise, já que o dinamismo do seu comércio exterior está associado à variação do crescimento da demanda interna.

Bens de consumo duráveis, bens intermediários e bens de consumo não duráveis tiveram também variação média do quantum mais elevada do que do índice preço, mas todos eles apresentaram o mesmo dinamismo nos períodos de crescimento da economia e de retração, isto é, quedo no índice quantum importado no período em que houve declínio da economia.

Como já assinalado, o período em análise apresenta elevada taxa de crescimento das exportações, principalmente a partir de 1987. O ramo de bens de capital foi o ramo que apresentou a maior taxa média de crescimento durante essa fase, com uma média de crescimento de 19,11%. A partir da tabela 16.c, a qual contém os indicadores das exportações de bens de capital segundo classe, podem-se perceber quais as classes apresentaram maior dinamismo.

**Tabela 16.c - Taxas Anuais de Crescimento das Exportações e Participação Percentual,  
Segundo Classes do Ramo de Bens de Capital - 1986/1988**

Descrição	1986	1987	1988
<b>Taxas de Crescimento</b>	-12,83	17,34	28,85
<b>Exportações Total Geral</b>			
Máquinas e Aparelhos, Material Elétrico	3,50	12,29	29,66
Material de Transporte	-7,39	77,19	9,88
<b>Participação Percentual No Total das Exportações</b>			
Máquinas e Aparelhos, Material Elétrico	10,05	9,62	9,68
Material de Transporte	7,02	10,60	9,04

Fonte: Banco do Brasil/Cacex

Os produtos de material de transporte após apresentarem um declínio em seu crescimento em 1986 (-7,39) voltam a crescer obtendo uma taxa bastante elevada em 1987, 77,19%, obtendo também crescimento em 1988 (9,88%). A taxa média de crescimento das exportações de material de transporte foi de 26,56%, mantendo assim a liderança no crescimento das exportações do ramo de bens de capital, fato que ocorreu na primeira fase analisada nessa dissertação (1974-1979) e na segunda fase (1980-1985) ficando com uma taxa de crescimento média quase similar a classe máquinas e aparelhos, material elétrico. Esta classe apresentou uma taxa de crescimento de 3,50% em 1986, elevando-se nos próximos períodos, como em 1987 (12,29%) e em 1988 (29,66%). A taxa média de crescimento de máquinas e aparelhos, material elétrico foi de 15,15%. Portanto, fica claro que o crescimento das exportações no período teve como grande contribuição a classe material de transporte.

A contrapartida da elevada taxa média de crescimento das exportações de material de transporte, é o aumento da sua participação no valor total das exportações, já que ela sai de 7,02% em 1986 para 10,60% em 1987, ficando em 9,04% em 1988. A consequência do menor dinamismo da classe máquinas e aparelhos, material elétrico em sua taxa média de crescimento é a redução em sua participação no valor total das exportações, sendo que em 1986 estava em 10,05%, caindo para 9,62% em 1987, com o ano de 1988 chegando ao patamar de 9,68%.

O aumento da participação de material de transporte no valor total das exportações chega ao final do período em um percentual quase no mesmo nível da classe máquinas e aparelhos, material elétrico, significando, portanto, uma perda de dinamismo das exportações em produtos de maior conteúdo tecnológico, já que máquinas e aparelhos e material elétrico é mais intensivo em tecnologia do que material de transporte. Um fato importante a ser levado em consideração é que essas duas classes que compõem o ramo de bens de capital reduziram o crescimento das suas

exportações em 1986, período em que houve crescimento econômico e aumentando a taxa de crescimento com a redução do crescimento do PIB em 1987, apontando para a relação entre o dinamismo das exportações e a dinâmica cíclica da economia.

O aumento da participação de material de transporte no valor total das exportações durante a fase em análise é acompanhado do aumento da sua participação no valor total da produção da indústria. Em 1986, a participação de material de transporte no valor total da produção industrial era de 11,46%, elevando-se para 14,39% em 1988. Como já visto, a sua participação no valor total das exportações sai de 7,02% em 1986, para 9,04% em 1988. Material de transporte mantém a tendência de aumento na participação no valor total das exportações que vinha acontecendo desde 1979 e, simultaneamente, aumentando a sua participação no valor total da produção total da indústria. A sua participação no valor total das exportações e da produção industrial sempre foi quase o mesmo percentual, sendo que entre 1986-1988, a sua participação na produção passou a ser mais elevada do que nas exportações.

Máquinas e aparelhos, material elétrico também aumentam sua participação no valor total da produção entre 1986-1988, saindo de 5,44% para 6,09% em 1989. Entretanto, o mesmo não ocorre com a sua participação nas exportações, já que houve uma pequena queda saindo de 10,05% em 1986, para 9,04% em 1988. Essa classe mantém sua tendência de ter maior participação no valor total das exportações do que na produção.

As importações tiveram um crescimento médio de 9,01%, com o ramo de bens de capital apresentando uma taxa média de crescimento de 21,31%. A tabela 17.c mostra qual o ramo que mais corroborou para a expansão das importações durante essa fase.

**Tabela 17.c - Taxas Anuais de Crescimento das Importações e Participação Percentual,  
Segundo Classes do Ramo de Bens de Capital - 1986/1988**

Descrição	1986	1987	1988
<b>Taxas de Crescimento</b>			
<b>Importações Total Geral</b>	6,65	7,17	-2,96
Máquinas e Aparelhos, Material Elétrico	37,65	10,93	21,89
Material de Transporte	43,53	26,29	-44,57
<b>Participação Percentual No Total das Importações</b>			
Máquinas e Aparelhos, Material Elétrico	19,33	20,01	25,13
Material de Transporte	5,34	6,29	3,59

Fonte: Banco do Brasil/Cacex

Seguindo a mesma tendência de períodos anteriores, a classe material de transporte apresenta uma taxa média de crescimento das importações inferior aos produtos de máquinas e aparelhos, material elétrico. Material de transporte teve uma média de expansão das importações de 8,42% entre 1986-1988, com o ano de 1986 sendo o pico da elevação das importações, com taxa de crescimento de 43,53%. Máquinas e aparelhos, material elétrico tiveram crescimento médio de 23,49%, sendo que em 1986 houve a maior taxa de expansão das importações para o período, 37,65%. Fica claro que a expansão das importações da fase em análise, tem como principal propulsor a classe máquinas e aparelhos, material elétrico.

A elevada taxa de crescimento das importações de máquinas e aparelhos, material elétrico teve como consequência o seu aumento na pauta de importação, saindo de 19,33% em 1986, para 25,13% em 1988. Já material de transporte teve redução na sua participação na pauta importadora, já que em 1986 era de 19,33% e em 1988 fica em um patamar de 25,13%. Esses indicadores deixam em evidência a regressão no comércio exterior brasileiro em relação ao processo de substituição de importações de bens de capital durante essa fase, pois a participação das importações de máquinas e aparelhos, material elétrico tinha apresentado redução em sua participação na pauta importadora durante a fase 1974-1979, em decorrência da política de substituição de importações para o ramo. É meritório lembrar que esses produtos têm um nível de complexidade tecnológica mais elevada e um grau de dificuldade maior para a internalização da sua produção, de modo que o aumento da sua participação na pauta importadora é um indicador claro de que a redução dos investimentos por conta da política contracionista teve impacto relevante no avanço do ramo de bens de capital no país, exatamente no momento em que inovações tecnológicas vinculadas à micro-eletrônica aumentavam a complexidade tecnológica do ramo.

Desagregando as classes do ramo de bens de capital apresentadas, a tabela 18.c coloca em evidência que as elevadas taxas de crescimento das importações da classe máquinas e aparelhos, material elétrico, provocaram uma reversão de tendência no seu saldo comercial, já que entre 1984 e 1985 houve superávit. A partir de 1986 esses itens passam a apresentar balança comercial deficitária em decorrência do crescimento das importações mais que proporcional ao das exportações. Em 1988, com as exportações apresentando uma taxa de crescimento mais que proporcional do que das importações, o déficit da balança comercial de máquinas e aparelhos, material elétrico apresenta uma pequena redução.

O que chama mais atenção mesmo é a classe material de transporte, pois desde 1978 até 1986, havia predominado saldo comercial positivo. Entretanto, em 1987 essa classe apresenta déficit, aumentando mais ainda em 1988, dando sinal claro de reversão de tendência do comportamento da sua balança comercial. Deve ser notado que mesmo com as importações de material de transporte apresentando taxa de crescimento negativa em 1988, o déficit comercial dessa classe aumentou mais ainda, o que aponta para o fato de que o crescimento das exportações nesse mesmo ano não foi suficiente para reduzir o seu déficit.

Os resultados da balança comercial de máquinas e aparelhos, material elétrico e material de transporte são mais um indicador da perda de dinamismo do ramo de bens de capital nos anos 1980, já que as suas taxas de crescimento das exportações, assim como das importações durante essa fase já deram sinais claro de arrefecimento do setor.

**Tabela 18.c - Comércio Exterior de Bens de Capital, Segundo  
Classes e Gêneros 1980/1985 - em US\$ Milhões**

Descrição	1986	1987	1988
<b>EXPORTAÇÕES</b>			
<b>Máquinas e Aparelhos, Material Elétrico</b>	<b>2.246.929</b>	<b>2.523.103</b>	<b>3.271.350</b>
Caldeiras, Máquinas, Aparelhos e Instrumentos Mecânicos	1.472.085	1.634.211	2.294.814
Máquinas e Aparelhos Eletrônicos e Objetos Destinados a Uso Eletrotécnico	774.844	888.892	976.536
<b>Materia de Transporte</b>	<b>1.569.018</b>	<b>2.780.170</b>	<b>3.054.817</b>
Veículos e Material pra Vias Férreas, Aparelhos de Sinalização, não Elétricos, para Vias de Comunicação	23.353	17.774	43.955
Veículos Automóveis, Tratores, Velocípes, Motocicletas e outros Veículos Terrestres	1.175.736	2.214.106	2.589.129
Navegação Aérea	251.231	363.085	379.878
Navegação Marítima e Fluvial	118.698	185.205	41.855
<b>IMPORTAÇÕES</b>			
<b>Máquinas e Aparelhos, Material Elétrico</b>	<b>2.714.275</b>	<b>3.010.984</b>	<b>3.670.128</b>
Caldeiras, Máquinas, Aparelhos e Instrumentos Mecânicos	1.594.656	1.862.446	2.310.051
Máquinas e Aparelhos Eletrônicos e Objetos Destinados a Uso Eletrotécnico	1.119.619	1.148.538	1.360.077
<b>Materia de Transporte</b>	<b>749.644</b>	<b>946.735</b>	<b>524.754</b>
Veículos e Material pra Vias Férreas, Aparelhos de Sinalização, não Elétricos, para Vias de Comunicação	49.054	28.533	8.699
Veículos Automóveis, Tratores, Velocípes, Motocicletas e outros Veículos Terrestres	343.127	310.630	325.981
Navegação Aérea	263.960	495.553	186.098
Navegação Marítima e Fluvial	93.503	112.019	3.976
<b>SALDO COMERCIAL</b>			
<b>Máquinas e Aparelhos, Material Elétrico</b>	<b>-467.346</b>	<b>-487.881</b>	<b>-398.778</b>
<b>Materia de Transporte</b>	<b>819.374</b>	<b>-230.814</b>	<b>-615.311</b>

Fonte: Banco do Brasil/Cacex

Da classe máquinas e aparelhos, material elétrico, são os produtos máquinas e aparelhos eletrônicos e objetos destinados a uso eletrotécnico que lideraram o crescimento das exportações nesse período, com uma taxa média de crescimento de 19,32%, maior do que dos itens caldeiras, máquinas, aparelhos e instrumentos mecânicos, os quais tiveram uma taxa média de crescimento de 14,67%. Esse resultado chama a atenção pelo fato de que os produtos máquinas e aparelhos eletrônicos têm um nível de complexidade mais elevado do que as caldeiras e instrumentos

mecânicos. Entretanto, é importante qualificar o aumento das exportações nessa fase. Em primeiro lugar, deve ser levado em consideração que numa economia em que não se verifica especialização plena no comércio exterior e na qual os bens exportáveis são amplamente consumidos internamente, quaisquer alterações no nível de demanda doméstica que modifiquem a remuneração das vendas internas vis-à-vis as vendas externas, há que provocar, no curto prazo, impactos sobre o nível das exportações, mesmo em produtos em que o nível de intensidade tecnológica é mais elevado. Em segundo lugar, mesmo levando em consideração que o período em análise é menor do que a primeira fase analisada nessa dissertação (1974-1979), além da economia mundial não apresentar mais o mesmo dinamismo, ou seja, a mesma taxa de crescimento, as taxas de crescimento das exportações dessa fase são bem menores do que aquelas, ficando claro a perda de dinamismo nas expansões das exportações do setor.

O crescimento da classe material de transporte foi baseado em elevadas taxas de crescimento de quase todos os gêneros que compõem essa classe, já que os itens veículos e material para vias férreas, aparelhos de sinalização, não elétricos, para vias de comunicação obtiveram uma taxa média de crescimento de 32,27%, seguido dos veículos automóveis, tratores, velocípedes, motocicletas e outros veículos terrestres com expansão média de 30,43%, navegação aérea apresentou crescimento médio de 33,69%. Navegação marítima e fluvial foi o único gênero que obteve uma taxa média de crescimento das exportações negativa, média de -11,27%. Observa-se assim que os produtos da classe de material de transporte parecem apontar para uma diversificação das suas exportações. Entretanto, mesmo com taxas médias de crescimento similares, as exportações continuam concentradas nos itens veículos automóveis, tratores, velocípedes, motocicletas e outros veículos terrestres, os quais tinham uma participação de 74,93% em 1986, elevando-se para 84,76% em 1988.

O aumento da participação dos produtos acima mencionados tem como contrapartida a redução da participação dos gêneros navegação aérea, saindo de uma participação de 16,01% em 1986 para 12,44% em 1988. O mesmo ocorre com os itens da navegação marítima e fluvial, os quais tinham participação de 7,56% em 1986, caindo para 1,37% em 1989. A pauta das exportações de material de transporte nessa fase regride quando comparado com períodos anteriores, pois a participação de produtos de maior intensidade tecnológica apresenta redução na sua participação, enquanto aumenta a concentração em produtos com menor nível de complexidade tecnológica.

Em relação ao crescimento das importações, houve um equilíbrio na taxa média de crescimento dos itens que compõem a classe máquinas e aparelhos, material elétrico. Caldeiras, máquinas, aparelhos e instrumentos mecânicos tiveram uma elevação média de 23,74%. Máquinas e aparelhos eletrônicos e objetos destinados a uso eletrotécnico obtiveram crescimento médio de 23,49%. A contrapartida desse equilíbrio na taxa de crescimento das importações não alterou de forma significativa a pauta importadora brasileira da classe em análise, já que caldeiras, máquinas, aparelhos e instrumentos mecânicos ficaram no final do período com participação de 62,94%, taxa similar ao do final da segunda fase analisada nessa dissertação (1980/1985). Máquinas e aparelhos eletrônicos e objetos destinados a uso eletrotécnico, após ter aumentado sua participação em 1986, saindo de 37,99% em 1985 para 41,25%, reduz-se ao longo do período e fica em 37,06% em 1988.

O crescimento das importações de material de transporte foi baseado na maior expansão média dos itens veículos automóveis, tratores, velocípedes, motocicletas e outros veículos terrestres com taxa média de expansão de 19,37%, seguido dos produtos da navegação aérea com média de 16,38%. Os outros itens que compõem essa classe obtiveram taxa média de crescimento das importações negativas, principalmente nos anos em que houve desaceleração da economia. A pauta importadora de material de transporte permanece concentrada em itens veículos automóveis, tratores, velocípedes, motocicletas e outros veículos terrestres, com sua participação saindo de 47,77% em 1986, para 62,12% em 1988, maior percentual de todas as fases analisadas nessa dissertação. Navegação aérea tem participação de 35,46% em 1988, quase o mesmo percentual de 1986, 35,21%. Navegação marítima e fluvial sofre uma redução em sua participação considerável, caindo de 12,47% em 1986 para 0,76% em 1988.

Em síntese, o comércio exterior de bens de capital foi marcado pela expansão das exportações de bens de capital no período 1986-1989, aumentando a sua participação no valor total das exportações, acompanhado de crescimento das importações, com aumento da participação de bens de capitais no valor total das importações.

Desagregando o ramo de bens de capital, material de transporte foi o que obteve maior taxa média de crescimento das exportações, com aumento na sua participação no valor total das exportações. Máquinas e aparelhos, material elétrico obtiveram uma taxa média de crescimento considerável, mas não o suficiente para manter a sua participação no valor total das exportações como em período anteriores. A queda da participação dessa classe, já aponta para uma perda de

dinamismo do comércio exterior de bens de capital, levando em consideração que é nessa classe que se concentra produtos com maior nível de intensidade tecnológica.

A confirmação da hipótese acima pode ser vista quando se analisa a pauta de exportação de máquinas e aparelhos, material elétrico. Há uma queda da participação dos produtos de maior conteúdo tecnológico e mais intensivo em P&D, como os de máquinas e aparelhos eletrônicos e objetos destinados a uso eletrotécnico, com aumento da participação de média-baixa intensidade tecnológica – caldeiras, máquinas, aparelhos e instrumentos mecânicos.

Para material de transporte, observa-se a mesma tendência, isto é, aumento da participação no valor total das exportações de produtos com menor nível de complexidade tecnológica – veículos automóveis, tratores, velocípedes, motocicletas e outros veículos terrestres – e redução da participação de produtos mais intensivo em P&D, como os de navegação aérea, navegação marítima e fluvial.

A política econômica adotada nos anos 1980, causando forte contração no nível de investimento na economia, particularmente em relação à indústria de bens de capital, rompe com o avanço que tinha ocorrido até o final dos anos 1970 – já que nessa fase não houve melhora na pauta de comércio exterior brasileiro – condicionando o país a concentrar mais ainda suas exportações do ramo em produtos com um nível de complexidade tecnológica menor, ou seja, uma maior participação de produtos de média-baixa intensidade tecnológica - como o de veículos, partes e acessórios de veículos e bombas de gasolina – e menor participação de produtos de maior intensidade tecnológica e intensiva em P&D - como aeronaves e equipamentos de telecomunicações.

A discussão e apresentação dos indicadores completam a resposta a indagação levantada nessa dissertação: a semi-estagnação dos investimentos, na década de 1980, teve impacto sobre o *drive* exportador das empresas do ramo?

A primeira parte dessa resposta foi dada na análise do período 1980-1985. O complemento dessa resposta compreende o estudo realizado nesse sub-item, onde ficou claro que a política contracionista, embora tenha havido aumento das exportações de bens de capital, foi concentrada em produtos de menor intensidade tecnológica, reduzindo a participação de produtos mais intensivos em P&D.

Logo, respondendo a primeira indagação, o comércio exterior de bens de capital evolui nessa fase no sentido inverso do que ocorreu entre 1974-1979, isto é, passa a se concentrar em

produtos de média-intensidade tecnológica. A segunda questão tem como resultado o fato de que a classe que passou a ter maior desempenho nessa fase foi material de transporte, com maior taxa de crescimento e aumento em sua participação, em detrimento da classe máquinas e aparelhos, material elétrico. Os gêneros com maior desempenho nas duas classes foram justamente os de menor intensidade tecnológica, quais sejam: caldeiras, máquinas, aparelhos e instrumentos mecânicos; veículos automóveis, tratores, velocípedes, motocicletas e outros veículos terrestres.

Essas constatações nos remetem a responder a outra questão: quais as limitações no *drive* exportador do ramo? A sua limitação reside no baixo nível de investimento que predominou durante esse período, proporcionando assim uma estagnação do setor, o qual irá operar durante todo o período com base em capacidade ociosa, levando-o a concentrar sua pauta exportadora em produtos de menor nível de tecnologia. Isso está associada à evolução do comércio exterior brasileiro em produtos com *market share* mais reduzido no comércio internacional<sup>21</sup>.

Já foi afirmado em diversos momentos através dos indicadores que no período não houve substituição de importações significativa no ramo, pois as importações estavam fortemente relacionadas com a componente cíclica da economia, isto é, quando houve crescimento do PIB, as importações apresentaram crescimento, o inverso ocorre quando o PIB decresce. Esse fato está associado a um comércio exterior da indústria de bens de capital baseado em produção da indústria em capacidade ociosa, com baixa taxa de investimento.

A discussão elaborada neste capítulo chamou a atenção para os seguintes pontos:

a) O II PND tinha como um dos principais objetivos formar uma economia industrial moderna a qual estava fortemente associada a necessidade do país criar e adaptar tecnologia, executando projetos em setores de ponta, dando assim ao país a capacidade de dominar, em áreas bem definidas, tecnologias de alta sofisticação, embora reconhecesse que o grosso do esforço inovador deveria estar relacionado a adaptações de tecnologia. A idéia era dar um *upgrading* na indústria nacional e assim obter condições mais vantajosas no comércio internacional, através das exportações de produtos mais sofisticados e com um maior conteúdo tecnológico.

b) Reconhecendo a fragilidade da forma de inserção externa do país, o II PND articula uma política industrial vinculada à política científica e tecnológica e de comércio exterior, com a clara constatação de que as vantagens competitivas logradas por uma nação não são herdadas e

---

<sup>21</sup> Essa afirmação responde a outra questão levantada pela pesquisa: Qual a evolução do *market share* das exportações locais no comércio internacional?

nem estáticas, como defende as teorias do comércio internacional clássica e neoclássica. Essas vantagens são criadas ao longo da história através de políticas industriais e de desenvolvimento tecnológico que tenham como objetivo o desenvolvimento do parque industrial de uma nação e, conseqüentemente, podendo se refletir no comércio exterior.

c) No primeiro período analisado, 1974-1979, os indicadores apontam para o fato de que houve um processo de substituição de importações na indústria de bens de capital na economia brasileira. Entretanto, quando analisada a pauta de comércio exterior do país, observa-se que a pauta exportadora de bens de capital é concentrada em produtos com um nível de complexidade tecnológica menor do que em relação aos produtos que compõem sua pauta de importações, de modo que embora o processo de substituição tenha logrado avanços, ainda prevalecia no final do período uma pauta exportadora baseada em produtos com o grau de intensidade tecnológica menos complexa e, por outro lado, as importações eram mais concentradas em produtos com grau de intensidade tecnológica mais elevada.

d) Portanto, os indicadores mostram que o comércio exterior brasileiro de bens de capital teve um significativo avanço, tanto pelo lado do crescimento das exportações, como pela substituição de importações, resultando em aumento dos bens de capital na participação total das exportações; houve também redução da participação das importações em quase todos os sub-ramos de bens de capital entre 1974-1979 pretendidas pelo II PND.

e) Para a segunda fase analisada (1980-1985) os indicadores mostram que o comércio exterior brasileiro de bens de capital passou por um processo de arrefecimento, tanto pelo lado do crescimento das exportações, como também pela ausência de substituição de importações, já que foi constatado que a redução das importações foi mais derivada da semi-estagnação da economia brasileira no período. A queda de dinamismo no crescimento das exportações levou o ramo a reduzir sua participação no valor total das exportações.

f) Na verdade, a semi-estagnação dos investimentos no período em análise impactou de forma relevante no *drive* exportador do ramo de bens de capital, rompendo com um ciclo de expansão que vinha ocorrendo derivados dos investimentos realizados pelo II PND, assim como em períodos anteriores. É importante lembrar que mesmo com a redução das taxas de crescimento das exportações de bens de capital durante 1980-1985, o seu desempenho exportador não foi pior porque o ramo ainda se beneficiava dos avanços logrados pelos projetos implementados entre 1974-1979.

g) A terceira e última fase (1986-1989) nessa dissertação mostrou que a política contracionista teve impactos no comércio exterior de bens de capital, pois o aumento das exportações de bens de capital foi concentrada em produtos de menor intensidade tecnológica, reduzindo a participação de produtos mais intensivos em P&D, fato que vai no sentido inverso do que ocorreu na primeira fase (1974-1979).

## CONCLUSÃO

A discussão sobre as teorias do comércio internacional deixou evidente a relevância da indústria de bens de capital no processo de desenvolvimento econômico e sua relação com a forma de uma nação se inserir no comércio internacional. A apresentação de correntes teóricas clássicas, neoclássicas, das novas teorias do comércio internacional e as alternativas teóricas evolucionistas e/ou institucionalista, corrobora para a ampla discussão sobre o papel do progresso técnico – aqui relacionado com o ramo de bens de capital – no desenvolvimento das nações.

Ficou constatado que o padrão diferenciado e assimétrico de competitividade e especialização internacional, o montante e composição da participação dos países nos fluxos de comércio, têm forte relação com a especialização de alguns países em ramos mais dinâmicos, os quais desfrutam de melhores perspectivas de crescimento da renda que outros, estimulados pelo multiplicador do gasto e relativamente menos vulneráveis a restrições cambiais. Ou seja, as vantagens competitivas construídas ao longo do tempo através de política industrial, científica e tecnológica, aliada a uma política de comércio exterior, propiciam as condições para a especialização em ramos de exportações industriais líderes do crescimento no comércio mundial.

Essa discussão leva a reflexão de como ocorreu o desenvolvimento da indústria de bens de capital no Brasil e seu comércio exterior. Para isso, essa dissertação analisou a conjuntura macroeconômica entre 1974-1989, dividindo-a em três sub-períodos. O primeiro foi entre 1974-1979, em que frente a um quadro internacional desfavorável com a primeira crise do preço do petróleo e a emergência de sinais de reversão do ciclo de expansão industrial na economia brasileira, o governo brasileiro decide a criação e implementação do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND). Este tinha o claro objetivo de completar o parque industrial do país, dando ênfase ao desenvolvimento do ramo de bens de capital e, simultaneamente, fomentar o comércio exterior em produtos mais intensivos em tecnologia. A segunda fase, compreendida entre 1980-1985, foi marcada pelo segundo choque do preço do petróleo e elevação das taxas de juros no mercado internacional, afetando o Brasil nas condições de financiamento e gerando um agravamento da restrição externa. Isto conduziu o governo brasileiro a adotar uma política econômica recessiva com forte impacto nos indicadores macroeconômicos: queda do PIB, redução dos investimentos, crise nas finanças públicas, aumento da vulnerabilidade externa, aumento da dívida externa e recrudescimento do processo inflacionário.

Com a crise e a restrição externa se agravando, o país foi obrigado a adotar uma política comercial para gerar superávits com o objetivo de transferir recursos para o exterior e honrar seus compromissos externos. Na verdade, a ruptura do financiamento externo e a transferência de recursos reais para o exterior, associadas ao desequilíbrio externo brasileiro e ao recrudescimento do processo inflacionário fizeram com que a política econômica fosse conduzida em duas direções: controlar a inflação e proporcionar o ajuste externo, limitando-se, portanto, a uma visão curto prazista, desprovida de qualquer estratégia de desenvolvimento.

A terceira fase (1986-1989) tem como característica a sucessão de planos de estabilização adotados pelo governo brasileiro, priorizando assim o controle da inflação como o principal objetivo da política econômica. Esse também é um período em que a economia apresenta uma instabilidade macroeconômica elevada, com momentos de ligeira recuperação do PIB e logo depois, declínio, gerando assim um ambiente de insegurança e incertezas quanto ao futuro da economia, principalmente quando se considera que a indústria nacional passava por um momento de retrocesso já que convivia com investimentos bastante reduzidos, operando com base em capacidade ociosa e cada vez mais obsoleta.

Esse quadro macroeconômico nas três fases apontadas teve seu reflexo na evolução da estrutura intra-industrial e do ramo de bens de capital no Brasil. Na primeira fase (1974-1979), o II PND tinha como um dos seus focos o desenvolvimento da indústria de base e, em particular, o ramo de bens de capital. Ao final do período, observou-se que o projeto não logrou por completo seus objetivos, mas proporcionou avanços consideráveis no parque industrial nacional, com a indústria obtendo aumento relevante em sua capacidade produtiva. Na verdade, pode-se afirmar que a decisão governamental de levar adiante, mesmo que com sucessivos adiantamentos, grandes projetos na área de produção de energia elétrica ou na indústria siderúrgica, entre outros, muito influenciou o setor de bens de capital ligado à indústria de base.

Os corte nos investimentos públicos, o desestímulo ao investimento privado através de política monetária apertada, restrições ao crédito e elevação da taxa de juros tiveram conseqüências drásticas para a indústria nacional no período 1980-1989. O impacto dessa política contracionista recaiu sobre todos os ramos da indústria de transformação, com todas as categorias de uso apresentando redução no seu crescimento e retrocesso em sua estrutura, já que não havia investimentos suficientes para acompanhar as mudanças de padrões tecnológicos na economia internacional. O ramo de bens de capital foi o mais afetado com a crise, com sua produção caindo

drasticamente. O que torna mais crítico a recessão que se abate sobre o setor de bens de capital é a ampliação do hiato tecnológico, com o adiamento ou abandono de programas de pesquisa e desenvolvimento e atraso de investimentos em setores de tecnologia de ponta e na modernização de indústrias tradicionais. Isto reforçaria a inserção subordinada do país no comércio internacional, com a indústria concentrando sua estrutura de produção e exportação em produtos de baixo valor agregado.

O período 1986-1989 para a indústria brasileira apresentou momentos de leve recuperação para alguns ramos da indústria, devido ao crescimento das exportações. Os setores de bens intermediários e alguns gêneros de bens de consumo não-duráveis apresentaram maiores taxas de expansão das exportações e com isso, obtiveram menores quedas no seu nível de produção, o mesmo não ocorrendo para o ramo de bens de capital. De todo modo, a tentativa de estabelecer um padrão de crescimento através do *drive* exportador se chocava com a escassez de capacidade produtiva para atender, simultaneamente, a elevação da demanda interna e preservar exportações elevadas, sobretudo nos ramos de bens intermediários.

O comércio exterior brasileiro do ramo de bens de capital apresentou avanços significativos entre 1974-1979, na medida em que obteve taxas de crescimento expressivas, com o aumento de participação no valor total das exportações, assim como a ocorrência de substituição de importações. Os avanços se concentraram em produtos de média-baixa intensidade tecnológica, com menor participação de produtos de maior intensidade tecnológica e intensiva em P&D. Na década de 1980, porém, os indicadores mostram a perda de dinamismo do comércio exterior do ramo de bens de capital. Entre 1980-1985, o comércio exterior de bens de capital passou por um processo de arrefecimento, tanto pelo lado do crescimento das exportações, como também pela limitada substituição de importações.

Entre 1986-1989, observou-se que houve crescimento das exportações, sendo que o *drive* exportador brasileiro teve como principal setor o de bens de capital. Entretanto, foi uma expansão das exportações decorrente do processo de amadurecimento dos investimentos realizados no setor nos anos 1970, já que a primeira metade dos anos 1980, a indústria de bens de capital foi a que mais sofreu com a queda do investimento, passando a operar com base em nível de capacidade ociosa. É preciso considerar também que as exportações foram o fator de sustentação do ramo de bens de capital, embora não tenham conseguido manter sua produção em expansão.

A grande questão apontada nessa dissertação é que o crescimento das exportações entre 1986-1989, quando comparado com 1974-1979, apontou nitidamente a queda da participação dos produtos de maior conteúdo tecnológico e mais intensivo em P&D, como os de máquinas e aparelhos eletrônicos e objetos destinados a uso eletrotécnico, com aumento da participação de média-baixa intensidade tecnológica – caldeiras, máquinas, aparelhos e instrumentos mecânicos, colocando em evidência a perda de dinamismo do comércio exterior de bens de capital.

A hipótese levantada para explicar este comportamento é que o processo cumulativo de aquisição de economias de escala e aprendizado, que havia se ampliado na década de 1970 com a ampliação conjunta do mercado interno e das exportações, foi interrompido pela crise macroeconômica da década de 1980. Com isto, o setor de bens de capital sofreu uma nítida desvantagem em relação aos demais ramos industriais: como eles reduziram investimentos depois da crise, a recuperação de sua demanda em razão de surtos de consumo interno e/ou exportações mal se traduzia em recuperação do setor de bens de capital. Assim, enquanto vários ramos industriais foram capazes de aproveitar incentivos de política econômica e a alta rentabilidade no mercado interno protegido, para ofertar preços competitivos no mercado externo e sustentar a ampliação de exportações, o setor de bens de capital (particularmente o ramo de máquinas e equipamentos) não pôde fazê-lo com o mesmo êxito. Ele sofreu tanto a queda de demanda oriunda dos investimentos privados, quanto particularmente a redução brusca do investimento das empresas estatais, sendo incapaz de compensar a perda de receita interna com aumento de exportações, nem apoiar o *drive* exportador em receitas internas. Embora esta hipótese possa ser objeto de mais investigação empírica, as evidências apresentadas nos capítulos anteriores permitem apoiar a conclusão de que, em vista da necessidade de apoiar a competitividade internacional do setor em um processo cumulativo de exploração de economias de escala e aprendizado, o dinamismo do mercado interno tende a ser condição e não óbice para um comércio exportador vibrante no setor de bens de capital. Creio que esta hipótese pode ser amparada também em estudos comparativos de casos nacionais.

**REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

AMSDEN. A. (1988) *Crecimiento y estabilización en Corea – 1962-1994*, El Trimestre Económico, vol. LV (3), nº219, jul/set, p. 465-522, 1988.

ARCHIBUGI & MICHIE (1997a) *Technology, globalization and economic performance*. Cambridge:Cambridge Univ., c1997.

————— (1998) *Trade, growth and technical change*. Cambridge :Cambridge Univ. , c1998.

ARCHIBUGI & PIANTA (1992), *The technological specialization of advanced countries*. Dordrecht :Kluwer, c1992.

ASSIS, José Eduardo Alves de Assis. *A indústria de bens de capital no Brasil: origens, política econômica e desempenho recente*. Campinas, UNICAMP. Dissertação de Mestrado, 1985.

BAER, Mônica. *O Rumo Perdido: A Crise Fiscal e Financeira do Estado Brasileiro*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

BAPTISTA, M. (1997). *A Abordagem Neo-Schumpeteriana: Desdobramentos Normativos e Implicações para a Política Industrial*. Campinas: UNICAMP. Tese (Doutorado) - Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas.

BASTOS, Pedro Paulo Z. *A Dependência em Progresso: Fragilidade Financeira, Vulnerabilidade Comercial e Crises Cambiais no Brasil (1890-1954)*. Campinas: Unicamp. Tese Phd,2001.

————— *Entre a Ilusão de Autonomia e a Dependência Otimista: Notas Sobre Crise, Política Econômica e Interesses Capitalistas no Brasil*. Campinas: Unicamp. Relatório de Pesquisa, 1995.

BATISTA JR. Paulo, N. Formação de Capital e Transferência de Recursos ao Exterior. *Revista de Economia Política*, vol. 7, nº 1, janeiro-março, 1987.

BELL & PAVITT (1993) “Technological accumulation and industrial growth: contrasts between developed and developing countries” in *Industrial and Corporate Change*, 2(2), 1993.

BELLUZZO, Luiz G.; ALMEIDA, Júlio G. *Depois da Queda. A Economia Brasileira da Crise da Dívida aos Impasses do Real*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

CANTWELL, J. (1997) “The globalization of technology: what remains of the product cycle model?” in ARCHIBUGI & MICHIE (1997a) *Technology, globalization and economic performance*. Cambridge:Cambridge Univ., c1997.

CANUTO, O. (1991) *Processos de Industrialização Tardia: O "Paradigma" da Coréia do Sul*, Campinas, 1991.

————— (1994) *Brasil e Coréia do Sul: os (des)caminhos da industrialização tardia*. São Paulo: Nobel.

CARNEIRO, Ricardo. *Desenvolvimento em crise. A economia brasileira no último quarto século XX*. São Paulo: UNESP, 2002.

CASTRO, Antônio B. ; SOUZA Francisco E. P. *A Economia Brasileira em Marcha Forçada*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

CHANG, H.J. (1990) *Interpreting the Korea experience – heaven ou hell?*. University of Cambridge, 1990

CHESNAIS, François. *A mundialização do Capital*. São Paulo: Xamã, 1996.

COLISTETE, Renato P. *Revisiting Import-Substituting Industrialisation In Brazil: Productivity Growth and Technological Learning In The Post-War Years*. São Paulo: USP, 2008.

COUTINHO, Luciano G; BELLUZZO, Luiz G. de M. "Política Econômica, Inflexões e Crise: 1974/1981". In: Belluzzo e Coutinho (Orgs.) *Desenvolvimento Capitalista no Brasil: Ensaio sobre a Crise*. Vol. I, 4ª edição. Campinas-SP: Unicamp-IE, 1998.

DALUM, P. et alli (1999) "Does specialization matter for growth?" In: *Industrial and Corporate Change*, 8(2), 1999.

DOSI, G. et alli (1988) *Technical change and economic theory*. London :F. Pinter, c1988.

————— (1989) "Trade, technologies and development: a framework for discussing Japan" in Johnson, C. et alli (1989) *Politics and productivity: The real story of why Japan works*. Harper Collins, 1989.

————— (1990) *The economics of technological change and international trade*, Brighton: Wheatsheaf.

ENOS, J. & PARK, W.H. (1988) *The Adoption and diffusion of import – ed technology: the case of Korea*. Londres: Croom Helm, 1988

ERBER, Fábio Estefano (org.), et al. *Absorção e criação de tecnologia na indústria de bens de capital*. Rio de Janeiro: Finep, março de 1974. (Série Pesquisas, n. 2).

————— (1989) *A transformação dos regimes de regulação: desenvolvimento tecnológico e intervenção do Estado nos países industrializados e no Brasil*. Rio de Janeiro: UFRJ.

EVANS, P. (1992) "O Estado como problema e solução". In *Revista Lua Nova*, 28/29, 1993.

————— (1995) *Embedded autonomy: states and industrial transformation*. Princeton :Princeton Univ. Press,1995.

FAJNZYLBER, F. (1983) *La Industrialización trunca de America Latina*. México: Centro de Economía Transnacional (CET) - Editorial Nueva Imagen, 1983.

————— (1990) *Industrialization in Latin America: from the "black box" to the "empty box": a comparison of contemporary industrialization patterns*. Santiago : United Nations, Economic Commission for Latin America and the Caribbean 1990.

FORAY, D. (1995), “The dynamics of intellectual property rights and systems of innovation: The persistence of national practices vs. new global model of innovation” in Hagedoorn, J. (1995) *Technical change and the world economy*. Aldershot: Edward Elgar, 1995.

FREEMAN, C. & HAGEDOORN, J. (1995) *Technical change and the world economy : convergence and divergence in technology strategies*. Aldershot : E. Elgar, c1995.

FRANSMAN, M. (1997) “Is national technology policy obsolete in a globalized world? The Japanese response” in ARCHIBUGI & MICHIE (1997a) *Technology, globalization and economic performance*. Cambridge:Cambridge Univ., c1997.

GONÇALVES, Reinaldo. *Economia política internacional*. Fundamentos teóricos e as relações internacionais do Brasil. Rio de Janeiro: Campus, 2005.

GOLDESNTTEIN, Lídia (1994). *Repensando a dependência*. Campinas, UNICAMP. Tese de Doutorado, 1994.

GRANSTRAND, O. (1979) “R & D and corporate internationalization” in Cantwell, J. (1994, ed.) *Transnational Corporations and Innovative activities*. UNCTD, Routledge, 1994.

HILPERT, U. et alli (1991). *State policies and techno-industrial innovation*. London, New York: Routledge, 1991.

HIRSCHMAN, Albert O. *The Strategy of Economic Development*. Yale Univ, New Haven, 1958

HOWELL & MICHIE (1997), *Technology, innovation and competitiveness*. Cheltenham: E. Elgar, 1997.

JENKINS, R. (1990) *The political economy of industrialization: a comparison of Latin American and East Asian newly industrializing countries*. Oxford, SLAS Conference, 1990.

KALDOR, N. (1972). *The irrelevance of equilibrium economics*. TARGETTI, F. e THIRLWALL, A. P. (1989) (eds). *The Essential Kaldor*. New York: Holmes & Meier.

\_\_\_\_\_ (1977). *Equilibrium theory and growth theory*. TARGETTI, F. e THIRLWALL, A. P. (1989) (eds). *The Essential Kaldor*. New York: Holmes & Meier.

\_\_\_\_\_ (1981). *The role of increasing returns, technical progress and cumulative causation in the trade and economic growth*. TARGETTI, F. e THIRLWALL, A. P. (1989) (eds). *The Essential Kaldor*. New York: Homes & Meier.

KIERKOWSKI, R. (1984) *Monopolistic competition and international trade*. Oxford : Clarendo Press, 1985.

KIM, L. (1999) "Building technological capability for industrialization: analytical frameworks and Korea's experience" In: *Industrial and Corporate Change*, 8(1), 1999.

KRUGMAN, P. R.; OBSTELD, M. *Economia internacional: teoria e política*. 4° ed.. São Paulo: Makron Books, 2001.

LAGO, Luiz A. C. ; ALMEIDA, Fernando L. ; LIMA, Beatriz M. F. *A Indústria Brasileira de Bens de Capital: Origens, Situação Recente, Perspectivas*. Estudos Especiais – IBRE nº 1. Instituto Brasileiro de Economia. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1979.

LESSA, Carlos. *A Estratégia de Desenvolvimento 1974-1976: Sonho e Fracasso*. 2º Edição. Campinas-SP:Unicamp –IE, 1998.

LITTLE, I. (1981) The experience and causes of rapid labour-intensive development in Korea, Taiwan, Hong Kong and Singapore and the possibilities of emulation. In: LEE, E (Org). *Export-led industrialisation and development*. Genebra, ILO, 1981.

LUNDEVALL, B-A. et alli (1992) *National Systems of innovation*. London: Pinter, 1992.

MAIA, José Nelson Bessa. *A promoção às exportações de manufaturados e o ciclo do produto: o caso do Brasil, 1967/83*. Campinas, UNICAMP. Dissertação de Mestrado, 1987.

MALAN, Pedro S.; BONELLI, Regis. *Crescimento Econômico, Industrialização e Balanço de Pagamentos: O Brasil dos anos 70 aos Anos 80*. Brasília: IPEA, 1983. (Texto para discussão). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br> Acesso em 31/07/2008

MALERBA & ORSENIGO (1997) “Technological regimes and sectoral patterns of innovative activities” In: *Industrial and Corporate Change*, 6(1), 1997.

MANSFIELD et alli (1979) “Overseas R & D by US-based firms” in Cantwell, J. (1994, ed.) *Transnational Corporations and Innovatory activities*. UNCTD, Routledge, 1994.

MAZZUCHELLI, Frederico. *A expansão inclusa*. Campinas, UNICAMP. Dissertação de Mestrado, 1977.

MELLO, João M. C.; BELLUZZO, Luiz G. M. "Reflexões Sobre a Crise Atual". In: Belluzzo e Coutinho (Orgs.) *Desenvolvimento Capitalista no Brasil: Ensaio sobre a Crise*. Vol. I, 4º edição. Campinas-SP: Unicamp-IE, 1998.

MOTA, Carlos R. *A Tecnologia e as Exportações de Manufaturados numa Economia em Desenvolvimento: o Caso do Brasil nos Anos 70*. Rio de Janeiro, UFRJ. Dissertação de Mestrado, 1985.

NELSON, R. et alli (1993) *National innovation systems : a comparative analysis*. New York ; Oxford : Oxford Univ.,c1993.

————— (1993) “The co-evolution of technology, industrial structure and supporting institutions”. In: *Industrial and Corporate Change*, 3(1), 1994.

NETTO, Antônio Delfim (1984). *Mudanças Estruturais da Economia No Governo Figueiredo*. Palestra na Escola Superior de Guerra. Secretaria de Planejamento da Presidência da República, Brasília, junho de 1984.

OLIVEIRA, F. de. (1977). *A Economia da Dependência Imperfeita*. Rio de Janeiro: Graal, 1977.

OSTRY & NELSON (1995), *Techno-nationalism and techglobalism: conflict and cooperation*. Washington, D.C. :Brookings Inst., c1995.

PATEL, P. (1997), “Localized production of technology for global markets” in ARCHIBUGI & MICHIE (1997a) *Technology, globalization and economic performance*. Cambridge:Cambridge Univ., c1997.

PATEL & PAVITT (1991) “Large firms in the production of the world’s technology: an important case of non-globalization” in Cantwell, J. (1994, ed.) *Transnational Corporations and Innovatory activities*. UNCTD, Routledge, 1994.

————— (1994) “Uneven (and divergent) technological accumulation among advanced countries” in *Industrial and Corporate Change*, 3(3), 1994.

PEARCE, R. (1989) “The determinants of the geographical localization of R & D by multinationals” in Cantwell, J. (1994, ed.) *Transnational Corporations and Innovatory activities*. UNCTD, Routledge, 1994.

PEÑALVER, Manuel; Et. alli (1983). *Política Industrial e Exportação de Manufaturados do Brasil*. 1º edição. Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1983.

PORTER, M. (1990) *A vantagem competitiva das nações*, Rio de Janeiro: Campus, 1993.

PRADO, Sérgio Roberto R. Do. *Intervenção Estatal, Privatização e Fiscalidade: um Estudo Sobre a Constituição e Crise do Setor Produtivo Estatal no Brasil e os Processos de Privatização a Nível Mundial*. Campinas-SP, 1994.

PREBISCH, Raul. O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus problemas principais. In: RICARDO, Bielchoswsky (Org). *Cinqüenta anos de pensamento na CEPAL*. Rio de Janeiro: Cofecon/Record, 2000. p. 69-136.

\_\_\_\_\_ Por uma nova política comercial em prol do desenvolvimento. In: RICARDO, Bielchoswsky (Org). *Cinqüenta anos de pensamento na CEPAL*. Rio de Janeiro: Cofecon/Record, 2000. p. 373-422.

\_\_\_\_\_ Por uma dinâmica do desenvolvimento latino-americano. In: RICARDO, Bielchoswsky (Org). *Cinqüenta anos de pensamento na CEPAL*. Rio de Janeiro: Cofecon/Record, 2000. p. 452-488.

\_\_\_\_\_ Problemas teóricos e práticos do crescimento econômico. In: RICARDO, Bielchoswsky (Org). *Cinqüenta anos de pensamento na CEPAL*. Rio de Janeiro: Cofecon/Record, 2000. p. 179-215

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL (1974) *II PND: II Plano Nacional de Desenvolvimento, 1975-1979*. Lei n.6.151, de 4.12.74. Rio de Janeiro. IBGE, 1975.

SARTI, Fernando. *Evolução das estruturas de produção e de exportação da indústria brasileira nos anos 80*. Campinas, UNICAMP. Dissertação de Mestrado, 1994.

SERRA, J. (1980) "Ciclos e Mudanças Estruturais na Economia Brasileira do após-Guerra". In: Belluzzo e Coutinho (Orgs.) *Desenvolvimento Capitalista no Brasil: Ensaio sobre a Crise*. Vol. I, 4ª edição. Campinas-SP: Unicamp-IE, 1998.

SUZIGAN, Wilson. *Estado e industrialização no Brasil*. Campinas: Centro de Estudos de Conjuntura (CECON), fevereiro de 1988. (Texto para discussão, n. 5).

TAVARES, M.C. (1978) *Ciclo e Crise: o movimento recente da industrialização brasileira*. Rio de Janeiro, UFRJ.

——— (1978) "Notas sobre o Processo de Industrialização recente no Brasil". In: Belluzzo e Coutinho (Orgs.) *Desenvolvimento Capitalista no Brasil: Ensaio sobre a Crise*. Vol. I, 4ª Edição. Campinas-SP: Unicamp-IE, 1998.

TADINI, Venilton. *O setor de bens de capital sob encomenda: análise do desenvolvimento recente (1974/83)*. São Paulo: IPE/USP, 1986. (Ensaio Econômico, n. 57).

TIRONI, Luiz F. *Política Econômica e Desenvolvimento Tecnológico – Diversificação ou Especialização no Setor de Bens de Capital Sob Encomenda*. Campinas, Unicamp. Dissertação de Mestrado, 1979.

REICH, R. (1992) *The work of nations*. New York: Vintage, 1992.

VELLOSO, João P. Dos Reis. A Fantasia Política: a Nova Alternativa de Interpretação do II PND. *Revista de Economia Política*, v.18, nº 2 (70), abril-junho, 1998.

VILLAREAL, R. (1984) *A contrarrevolução capitalista*. São Paulo: Record, 1984.

WADE, R.(1984) *Dirigisme Taiwan-style*. In: IDS World Bank, 1985.

WEISS, L. (1998), *The Myth of the Powerless State*. Oxford: Polity, 1998