

MÁRCIO PERCIVAL ALVES PINTO

*Este exemplar corresponde à  
redação final da tese defendida  
em 15 de março de 1985 e  
aprovada pela comissão exami-  
nadora.*

Governo Geisel: a crise de uma política econômica.

- O II Plano Nacional de Desenvolvimento, os pa-  
cotes econômicos e os pactos sociais

São Paulo, janeiro de 1985

Dissertação de Mestrado em  
economia apresentada ao Instituto  
de Economia da UNICAMP, sob a  
orientação da Profª Drª Liana  
Maria L. Aureliano da Silva.

"As I read through the page proofs of this book I am acutely conscious of its defects. It has occupied me for several years, not free from other occupations, during which my ideas have been developing and changing, with the result that its parts are not all entirely harmonious with one another. The ideas with which I have finished up are widely different from those with which I began. The result is, I am afraid, that there is a good deal in this book which represents the process of getting rid of the ideas which I used to have and of finding my way to those which I now have. There are many skins which I have sloughed still littering these pages. It follows that I could do it better and much shorter if I were to start over again. I feel like someone who has been forcing his way through a confused jungle.."

in, "A Treatise On Money"  
vol. I - preface.

John M. Keynes

À Márcia - presença constante que o  
tempo reafirma

Ao Plínio, Rui, Alu, Zé e Gilson -  
amigos que levam a dialética ao  
limite

e aos meus irmãos André e Tânia.

APRESENTAÇÃO

Dois acontecimentos vêm marcando a sociedade brasileira desde meados dos anos 70 até a atual conjuntura: um conjunto de propostas de transformações/transição do regime político e do modelo econômico, ainda que executadas de forma controlada (\*), e a crise econômica, seguramente a mais profunda da história desse país, manifesta pelos enormes desequilíbrios no setor industrial, elevadas taxas de inflação, grande dívida externa e imensos problemas sociais.

O período do Governo Geisel (1974/79) foi um momento privilegiado para se detectar o início desses processos, em especial as operações de transformação. Pela primeira vez desde 1964, colocou-se abertamente, por parte de importantes interlocutores do sistema (como, por exemplo, o General Golberi do Couto e Silva, ex-Ministro da Casa Civil), a necessidade de mudanças, sob o comando das mesmas elites no poder e talvez com uma nova base social de apoio.

A trajetória desse período foi marcada por duas estratégias de mudanças: de um lado, o programa de reformas políticas e institucionais que visavam garantir a "normalização do regime", envolvendo várias medidas, entre as quais destacavam-se: a liberalização da imprensa, maior autonomia do legislativo, maior controle da repressão; e, de outro, o projeto de desenvolvimento econômico extremamente particular, que reabriu o debate da autonomia nacional, incentivou o desenvolvimento da tecnologia e deu prioridade à expansão da indústria pesada. Enfim um novo modelo de capitalismo que deveria garantir a consolidação do Brasil como potência no plano mundial, já no início dos anos 80. Isso tudo no momento em que o capitalismo internacional começava a mergulhar numa profunda e longa crise econômica.

---

(\*) Resguardadas todas as diferenças de concepções quanto à profundidade e direção dessas modificações.

Para completar o quadro, nesse período, foram também marcantes os problemas enfrentados pelo governo para superar os impasses políticos e econômicos advindos daquela situação, cuja manifestação consistia no estreitamento do raio de manobra de um governo autoritário para administrar os conflitos no seio do empresariado, a relação estado-sociedade, a própria crítica dos empresários à política econômica, a insatisfação da classe média, a explosão dos movimentos sociais, as constantes derrotas eleitorais do partido do governo, a perda de legitimidade do regime etc. Problemas que avançaram e se agravaram no Governo Figueiredo (1979/85), na mesma medida em que não foram superados determinados impasses ao nível do regime político e da crise econômica (não obstante alguns avanços no campo do político-institucional).

Nessa perspectiva, debruçamo-nos em tais acontecimentos que animaram a sociedade brasileira. Nossa preocupação foi destacar e analisar as lógicas que articularam esses dois movimentos - crise econômica e processo de transformação - (sem estabelecer entre eles nenhuma articulação mecânica), no período do Governo Geisel, bem como entender o sentido das modificações propostas. Por que ocorreram tais mudanças num momento de crise econômica prolongada do capitalismo? Além disso, detivemo-nos na análise da forma em que o Estado articulou esse processo, os limites impostos à sua intervenção e sua relação com a sociedade.

O avanço das potencialidades (capacidade política) e dos limites do Governo Geisel foram por nós demarcados a partir mesmo da articulação entre a política econômica (II Plano Nacional de Desenvolvimento), crise econômica e o próprio esgotamento das formas do regime autoritário.

No limite, nossas reflexões residiram em compreender, de um lado, o fracasso das políticas orientadas para o conjunto dessas transformações/transição, tais e quais foram propostas, enfatizando a dimensão política dos limites da capacidade do governo

Geisel e, de outro, a interação do estado no campo da economia e do político-institucional.

Assim, esse trabalho, no que diz respeito ao plano formal, está dividido em duas partes. Na primeira, tratamos de recuperar a estratégia do Governo Geisel na administração da crise econômica, discutindo especialmente o significado do II PND, o sentido econômico, político e institucional das modificações propostas, a criação dos mecanismos de rearticulação política e administrativa no interior do Estado e sua relação com os grupos sociais de apoio. Na segunda parte, detivemo-nos na análise dos principais traços da crise econômica pós-74, nas principais medidas adotadas nesse período e nos problemas do regime-marcado por um conjunto de reclamações dos setores empresariais, pela própria ruptura dos pactos sociais existentes desde 1964 e pela precariedade nas relações existentes entre o Estado e a sociedade, fatores que se constituíram nos principais determinantes à montagem dos obstáculos à ação do Governo Geisel, seja na formação real de um novo padrão de industrialização, seja nas mudanças mais profundas atinentes à democratização do estado brasileiro e a consolidação de um novo pacto social.

Por último, gostaríamos de lembrar aqueles cuja contribuição foi decisiva no desenvolvimento desse trabalho. A começar da impecável orientação de Liana Maria, que convenhamos, sem sua participação nada disso seria possível. Indicou de forma rica e criativa os caminhos e as hipóteses básicas da pesquisa. João Manoel, com seu descortino, ampliou nossos horizontes e preocupações. Sua presença foi sempre um estímulo.

Aloísio Mercadante, Rui Affonso, Plínio de Arruda Sampaio Júnior, José Geraldo e Gilson Schwartz, colegas do departamento de economia da PUC/SP, foram mais generosos do que críticos, sendo impossível negar o peso de suas influências.

Fábio Villares, com seu humor palaciano, dedicou horas de leitura e correção de várias passagens econômicas.

Adelina Schleicher fez completa e valiosa revisão do texto, e é claro, com observações que nem sempre puderam ser respondidas pelo autor.

A Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, em especial a reitora Nadir Kfourí, pelo apoio à realização da pesquisa.

À FAPESP, meus agradecimentos pelo financiamento de grande parte do projeto.

Fundamental foi também o apoio da direção da FUNDAP e de seu Centro de Apoio Editorial e Documentação, comandados por Rui Fontana Lopez.

Aos alunos de economia da PUC, que com idéias livres e descompromissadas contribuíram com importantes sugestões.

Ao Instituto de Economia da UNICAMP — espaço de produção das grandes e boas idéias — onde tudo começou...

INDICE

## ÍNDICE

	PÁG.
PRIMEIRA PARTE: A Arquitetura do II Plano Nacional de Desenvolvimento.....	05
Introdução.....	06
Capítulo I - A Organização da Política Econômica.....	15
Capítulo II - As Bases da Nova Estratégia de Desenvolvimento..	26
2.1 - A estratégia político-institucional.....	28
2.2 - A reorganização dos aparelhos econômicos.....	28
2.3 - A estratégia da política social.....	37
Capítulo III - O Papel da Empresa Nacional.....	44
Capítulo IV - A Organização do Novo Padrão de Financiame <u>n</u> to: o Papel do BNDE.....	63
Considerações.....	88
SEGUNDA PARTE: A Política Econômica em Crise: a generaliza <u>ç</u> ção dos conflitos políticos, os pacotes eco <u>n</u> ômicos e a ausência de rumos - ou ainda, a barcos sem direção, até os bons ventos a trapalham.....	99
Introdução.....	100
Capítulo I - Perfil da Economia Brasileira Pós-1974: os Traços da Crise.....	105
Capítulo II - A Articulação da Política Econômica de Esta bilização e a Generalização dos Conflitos no Bloco Dominante.....	115
2.1 - A estratégia do Ministério da Fazenda..	116
2.2 - As medidas de ajuste econômico e os de ajustes políticos: a generalização das críticas.....	119

2.3 - Os pacotes econômicos e os pactos sociais: o fim do II PND.....	128
2.4 - As indefinições e o segmento de bens de capital: de prioritários a ociosos.	138
Capítulo III - O Fim do Governo Geisel e os Descaminhos da Economia Brasileira.....	150
3.1 - As primeiras consequências da política monetarista.....	152
3.2 - Os fundos públicos e os mecanismos es peculativos.....	159
3.3 - Notas sobre o endividamento externo e o desequilíbrio do balanço de paga mentos.....	167
Considerações Finais.....	180
Bibliografia.....	192

PRIMEIRA PARTE:

A Arquitetura do II Plano Nacional de Desenvolvimento

SEGUNDA PARTE:

A Política Econômica em Crise: a generalização dos conflitos políticos, os pactos econômicos e a ausência de rumos

- ou ainda,

a barcos sem direção, até os bons ventos atrapalham

PRIMEIRA PARTE

A ARQUITETURA DO II PLANO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO

## INTRODUÇÃO

O início da década dos setenta pode ser considerado um marco histórico importante para a economia do sistema capitalista mundial: esse período marcou o fim do surto de prosperidade econômica ocorrido no pós-guerra, com base na planta tecnológica do motor a explosão e, portanto, o início da recessão, com grandes dificuldades das políticas econômicas assegurarem níveis elevados de produção e emprego.

Essa crise, após vários anos de generalização e aprofundamento, já está sendo considerada como sem precedentes em toda história do capitalismo neste século, ainda que qualquer comparação com o passado deva ser feita com cautela.

A queda acentuada nas taxas médias de crescimento<sup>(1)</sup> dos principais países capitalistas, acompanhada por inflação elevada - e crescente - agravamento nos déficits nos balanços de pagamento, constante crescimento de reservas de capacidade ociosa não planejada, desemprego em massa, grande instabilidade no sistema monetário internacional, baixo dinamismo tecnológico dos setores considerados líderes da economia (automotriz, eletro-eletrônico e construção civil), não é um fenômeno normal; esses fatores são sintomas de que o sistema capitalista global entrou numa fase de crise prolongada<sup>(2)</sup>.

Se a crise de 1930 preparou o cenário mundial para importantes modificações, tanto nos principais países capitalistas - onde os melhores exemplos são o New Deal e o fascismo - como através de conflitos entre eles (veja a II guerra mundial e a consolidação da nova organização internacional do trabalho), a crise na recente conjuntura também deverá trazer em seu bojo profundas mudanças e transformações históricas, como, por exemplo, nova reorganização da política mundial e da divisão internacional do trabalho, descoberta de novas plantas tecnológicas etc.

Na década de setenta a economia brasileira também entrou em crise e recessão, determinadas por fatores inerentes a seu movimento interno de acumulação e agravadas pelas condições dos paí

ses capitalistas centrais. A partir de 1974 os sinais característicos da crise econômica começaram a se manifestar: queda nos investimentos privados, desequilíbrios industriais, crescimento da inflação, ampliação do déficit no balanço de pagamentos, emergência de graves problemas sociais. Somou-se a isso a própria crise do regime político vigente desde 1964, que se manifestava nos movimentos de insatisfação dos vários segmentos sociais, expressos no resultado eleitoral de 1974, com a vitória esmagadora da oposição ao regime.

Nesse quadro, em 1974, assumiu o governo Geisel, "recém nomeado", que organizou um conjunto de medidas de política econômica denominado II Plano Nacional de Desenvolvimento<sup>(3)</sup>. No primeiro momento as medidas deixaram atônita parte da sociedade brasileira, dados o grau e natureza das modificações propostas.

Qual foi a estratégia de administração da crise. Como responder a crise do sistema mundial. Qual o significado do Plano e as potencialidades e limites do governo Geisel em implementá-lo. Dessas questões trata a primeira parte desse trabalho. Responder-las implica em tentar compreender a ação do Estado e de seus aparelhos, na articulação de uma determinada política econômica que, por sua vez, expressa as relações entre os diferentes agentes sociais, seus interesses e suas articulações de solidariedade e conflito.

Em primeiro lugar, consideramos que, embora o II PND não tenha diagnosticado a profundidade da crise econômica internacional (localizando-a somente em termos de problemas energéticos), nem a gravidade da recessão da economia brasileira (identificando-a, simplesmente, com a necessidade de reajustar sua estrutura produtiva face aos problemas internacionais), estava implícita na sua estratégia a necessidade de modificações profundas no rumo do desenvolvimento capitalista brasileiro<sup>(4)</sup>, envolvendo simultânea e articuladamente as áreas econômica, política e social.

Em segundo lugar, entendemos que o II PND tratou de estabelecer

prioridades, equacionar os problemas nacionais, organizar os com promissos entre os vários setores sociais e estabelecer uma nova direção, num quadro em que o projeto de distensão política ("lenta e gradual"), deveria adquirir papel fundamental, permitindo as articulações e negociações necessárias às modificações propostas.

Em terceiro lugar, acreditamos que o II PND diagnosticou duas situações importantes: a insatisfação da população quanto aos problemas de saúde, distribuição de renda, habitação e transportes e a própria falência do modelo político centralizado e autoritário<sup>(5)</sup>.

A estratégia do governo Geisel envolvia, portanto, não so modificações do capitalismo brasileiro a nível econômico-social, como também político-institucional, preocupando-se em grande parte com a transição do regime político.

No que diz respeito às modificações, tratava-se de consolidar o Brasil como potência emergente, com características de modelo neocapitalista e recondicionar, a médio prazo, a economia brasileira garantindo o crescimento acelerado do início dos anos 70.

Conforme um dos principais artífices do II PND, o então ministro do Planejamento João Paulo dos Reis Velloso, o modelo neocapitalista baseava-se no "sentido de ser possível desenvolver o Brasil através de uma economia de mercado, capaz de dar destaque à empresa privada nacional, evitando os perigos da desnacionalização e da estatização e que revelasse grande preocupação social, com atenção crescente ao problema da distribuição de renda"<sup>(6)</sup>.

Assim, tanto a proteção ao capital nacional como a definição de uma nova política social, constituíam importantes metas almeçadas pela nova estratégia, além de serem considerados peças básicas de negociação política, uma vez que era importante reorganizar as bases de sustentação do governo Geisel (como mostraram

as eleições de 1974).

Quanto à definição da estratégia propriamente econômica, o objetivo principal era promover o ajustamento do parque industrial brasileiro em função da crise do petróleo, a fim de "evitar o desemprego em massa, a desarticulação do empresariado nacional, ainda em processo de consolidação, garantir o desenvolvimento social (...) e não sacrificar a abertura política, dificilmente compatível com uma crise social de graves proporções"<sup>(7)</sup>.

Isso seria obtido através do recondicionamento da economia, no sentido de ampliar a chamada "autonomia nacional", dando ênfase à energia, expansão e diversificação das exportações e substituição em insumos básicos e bens de capital. Entendemos que seria essencial fazer uma série de mudanças internas com alterações dos setores econômicos considerados até então prioritários e estratégicos. Entre elas, a mais importante seria dar ênfase ao bloco nacional privado e estatal da área de insumos básicos e bens de capital e, em consequência, setores como transporte, comunicações, automobilístico e eletro-eletrônico seriam desacelerados.

Em síntese o II PND traçava que, "deverá o Brasil, até o fim da década, consolidar um modelo econômico-social baseado em:

- economia moderna de mercado, com as conquistas a ela incorporadas (...) nos últimos 40 anos: condução da estratégia de desenvolvimento pelo governo, preocupação com o crescimento (...);
- forte conteúdo social;
- pragmatismo reformista nos campos econômico e social (...);
- orientação do nacionalismo positivo voltado para assegurar a

execução da estratégia nacional de desenvolvimento realizando o equilíbrio entre capital nacional e estrangeiro, e garantindo, na articulação com a economia internacional, a consecução das metas do país"<sup>(8)</sup>.

Essa proposta implicava na necessidade de efetuar reescalonamentos dos recursos públicos dentro de áreas importantes da economia, alterar os esquemas financeiros, fiscais e creditícios e reorientar as prioridades do gasto público. Tarefa difícil, onde as modificações que implicavam em reordenar prioridades econômicas deveriam ser acompanhadas, necessariamente, de uma complexa rearticulação nos interesses dominantes em cena. Mais difícil ainda, se pensarmos que isso deveria ser feito no quadro de um regime autoritário, com restritos canais de participação e centralização nas decisões. Certamente a estratégia de distensão do regime político era parte do esquema que visava superar tais obstáculos.

Em outras palavras, entendemos que a conformação desse novo "pacto", que requeria a alteração dos setores responsáveis pela liderança do crescimento econômico, deveria passar necessariamente por um profundo rearranjo das relações no conjunto da sociedade: dos próprios segmentos empresariais e destes com o Estado e outras frações sociais.

Acreditamos que a política econômica do presidente Geisel diagnosticava o quadro de tensões, rompimentos e transformações por que passava o capitalismo brasileiro e, nos parâmetros do regime autoritário, tentaria revertê-lo, tratando as mudanças sob controle e criando espaços políticos controlados, através de:

- a) medidas econômicas que criassem condições para se estabelecer uma nova relação de poder dos setores considerados estratégicos e prioritários;
- b) reorganização administrativa e institucional dos aparelhos do Estado, com novos mecanismos de tomada de decisão;

- c) novo padrão nas políticas sociais, dada a exacerbação dos problemas oriundos da própria forma de desenvolvimento do capitalismo brasileiro nos últimos vinte anos;
- d) projeto de distensão política, visando o aperfeiçoamento das práticas democráticas.

Teve êxito esta estratégia de desenvolvimento?

Segundo o Instituto de Planejamento Econômico e Social, IPEA, reproduzindo concepções do ministro chefe da Secretaria do Planejamento, Reis Velloso, "decorridos quase cinco anos, pode-se afirmar que os objetivos essenciais da estratégia adotada foram atingidos, e que eles eram o que melhor convinham ao País"<sup>(9)</sup>.

Ora, mudou a estratégia no decorrer dos anos ou mudou o país. Apenas a título de exemplo, já em 1976/77 as empresas ligadas ao setor de bens de capital, considerado estratégico e prioritário, encontravam-se mergulhadas em inúmeros problemas, entre outros, amplas margens de capacidade ociosa, escassez de demanda, atraso tecnológico e grande endividamento. Além disso, vários projetos na área de insumos básicos, foram esquecidos ou tiveram suas metas reduzidas.

Emfim, aquilo que identificamos como essencial no II PND não se realizou. O governo Geisel nem sequer conseguiu compor os interesses dos vários segmentos sociais nem alterou a estratégia de desenvolvimento capitalista no Brasil. Ao invés de assistirmos a uma nova convergência de interesses em torno da política econômica, foi marcante, nesse período, a velocidade em que se generalizaram e aprofundaram os rompimentos dos compromisos no interior do bloco no poder<sup>(10)</sup>, firmados desde 1964 e que, já em 1973, mostravam sinais de esgotamento (fim do consenso), expressando o fim da fase expansiva do ciclo econômico.

NOTAS

- (1) Conforme dados e gráficos preparados pela Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD), in Main Economic Indicators, dezembro de 1977.
- (2) Sobre o conceito de crise econômica nas ondas largas, apoiamo-nos nos trabalhos de Kondratief, N. D. Long Waves in Economic Life in Review of Economic Statistics - 1935; Kalecki, M. Crescimento e Ciclo das Economias Capitalistas, São Paulo, Hucitec, 1977, especialmente caps. II e IV; Coutinho, L. e Belluzzo, L. G. M. Percalços e Problemas da Economia Mundial Capitalista, in Desenvolvimento Capitalista no Brasil, São Paulo, Brasiliense, volume I, 1982.
- (3) Ver o II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975/79) - Rio de Janeiro, República Federativa do Brasil, 1974. Veja também o excelente trabalho de Lessa, Carlos - A Estratégia de Desenvolvimento 1974/76: Sonho e Fracasso, UFRJ-FEA, tese, 1978.
- (4) Conforme podemos observar no II PND, op. cit. pp. 23/54.
- (5) Idem, pp. 68/75.
- (6) Conforme Velloso, J. P. dos Reis - Balço Preliminar do II PND, Brasília - exposição perante o Conselho de Desenvolvimento Econômico - CDE, em 20/12/78, mimeo, p. 3.
- (7) Idem, p. 4.
- (8) Cf. II PND, op. cit. p. 34.
- (9) Conforme Realizações do Governo Geisel (1974/78), publicado pelo I.P.E.A., Brasília, I.B.G.E. - 1979 - p. 5.
- (10) Entendido como o conjunto das várias frações da classe dominante (com seus respectivos interesses) articuladas entre si através de alianças de poder e do equilíbrio instável dos compromissos, que se realizam sob a hegemonia

e direção, no seu interior, de um desses segmentos.

CAPÍTULO I - A ORGANIZAÇÃO DA POLÍTICA ECONÔMICA

Analisaremos as principais propostas do II PND para a mudança do capitalismo brasileiro, centralizando basicamente os aspectos econômicos e seu significado.

No trabalho "Brasil a Solução Positiva", o ministro do Planejamento e um dos idealizadores da política econômica no período 1974/79, João Paulo Reis Velloso, aponta a opção estratégica tomada a nível do modelo econômico: "Em 1974, quando o mundo começou a pagar o preço da crise do petróleo, o Brasil tinha de fazer a sua opção econômica e social. Ou seja, era preciso definir uma estratégia de médio prazo (...) Uma das alternativas era seguir o caminho dos países desenvolvidos: tentar resolver o problema da balança de comércio através de uma recessão, que trouxesse forte queda às importações; abrir mão de qualquer veleidade a cuidar da parte social, deixando apenas as coisas seguirem o curso nessa área...". Porém "concluiu-se que a "estratégia da recessão" (...) seria inconveniente pelos seus efeitos e ineficaz como solução (...)". Inconveniente por razões econômicas, sociais e políticas: desemprego em massa, declínio de padrão de vida dos trabalhadores, ruptura do processo de desenvolvimento, traumatização da estrutura empresarial em formação. E isso num país que está fazendo uma necessária distensão política<sup>(11)</sup>". E ainda, "um corolário da recessão seria o imobilismo, também do ponto de vista social, pois não iria haver recursos públicos para expandir os programas de educação, saúde, saneamento etc... Era necessário recondicionar a economia brasileira, ajustando-a à nova realidade mundial...<sup>(12)</sup>".

Fica implícita na análise do ex-ministro a necessidade de modificações amplas que deveriam ser realizadas no desenvolvimento do capitalismo brasileiro, em torno das quais se tentariam ampliar as margens de negociação política com os grupos sociais. Na recessão as possibilidades de negociação seriam restritas.

A política econômica recolocou sob nova ótica, como que para ajustar uma proposta possível de dominação social a reordenação de prioridades: "O governo não aceita a colocação de

esperar que o crescimento econômico por si resolva o problema da distribuição da renda; ou seja, a teoria de esperar o bolo crescer (...) há necessidade de, mantendo acelerado o crescimento, realizar políticas redistributivas "enquanto o bolo cresce".<sup>(13)</sup>

E nesse quadro tais políticas deveriam constituir-se como vertente importante da política econômica, na medida em que poderia se constituir como elemento básico de negociações políticas com determinados segmentos sociais. O aspecto político do II PND tem de ser apreendido não só pelas suas orientações econômicas, que animariam as reordenações do padrão de acumulação, envolvendo um certo grau de articulações entre os segmentos empresariais, como também nos gastos sociais, que igualmente se subordinam a estas determinações. Preocupação "mais do que justa" principalmente a partir dos resultados das eleições de 1974 - com uma grande vitória do então MDB.

Uma faceta não explícita da política econômica, embora evidente, do ponto de vista da elite no poder, é que a resolução dos problemas decorrentes da crise colocava-se num quadro político de transição do regime vigente, em que o grupo no poder procuraria manter-se, controlar o processo e refazer a teia de alianças sociais e econômicas.

Em conferência realizada na Escola Superior de Guerra em meados de 1978, o então Ministro da Casa Civil, Golbery do Couto e Silva refletia a visão conservadora, defendendo a necessidade de modificações, especialmente ao nível político, entre outros motivos, para "antecipar as pressões dos que estão fora do círculo de poder e dos setores 'de baixo' da sociedade, para, mantidos os delineamentos básicos do regime de 'democracia restrita', estabelecer canais de comunicação entre o Estado e a sociedade (...)".<sup>(14)</sup> Esta afirmação justificava-se pelo desgaste que as elites no poder vinham sofrendo.

A possibilidade das propostas do governo encontrarem apoio nos grupos sociais mais expressivos é outro assunto. O que nos interessa mostrar é que a opção pela estratégia apresentada

no II PND referenciava-se na exacerbação de determinados problemas - econômicos, políticos e sociais -, seja de ordem internacional, seja gestados no próprio processo de crescimento das últimas décadas. Mais: sua solução deveria ser buscada de modo a não provocar descontinuidade do crescimento acelerado do período anterior com a manutenção da mesma estrutura de poder.

O II PND surgiu, portanto, com a perspectiva de manter o "crescimento acelerado dos últimos anos"<sup>(15)</sup>, buscando alcançar o projeto "Brasil Potência" e "avançando a largos passos para seu grande destino que nada mais deterá"<sup>(16)</sup> através de uma mudança qualitativa que deveria ser perseguida até o final da década de 70: "fortalecimento da grande empresa nacional, restabelecendo o "equilíbrio" da organização industrial; e aprofundamento das relações externas com as retificações necessárias para aumentar "o grau de independência da economia nacional com relação a fatores externos, no quadro de uma economia mundial interdependente em suas articulações recíprocos".<sup>(17)</sup>

Esse era o núcleo da nova estratégia, em cujo centro estaria localizada a empresa estatal. Ela seria responsável pela efetivação das transformações e ampliação da base técnica e produtiva da economia, através do crescimento auto sustentado do setor de bens de produção. Além disso, estaria no epicentro das negociações, nucleando e mediando os interesses da empresa estrangeira com os da grande empresa nacional.

A participação da empresa estatal no processo de industrialização foi sempre marcante, como mostram os trabalhos de Maria Conceição Tavares e Sulamis Dain<sup>(18)</sup>: um dos setores que comandaram o processo de acumulação de capitais desde 1955 foram as indústrias de bens duráveis, sob o comando do capital estrangeiro, que passaram a organizar uma lógica de expansão industrial com um padrão de acumulação onde o investimento público (tradicional ou não) era complementar ao investimento privado estrangeiro, arrastando em conjunto o investimento privado nacional.

Igualmente fundamental foi a expansão da infra-estrutura a cargo do Estado, bem como da capacidade de oferta de alguns itens produzidos pelas empresas estatais, na formação e desenvolvimento da base técnica do parque industrial que permitiam constante re produção e acumulação privada. No entanto, convém salientar que, apesar de ter exercido um papel importante, a empresa estatal esteve sempre subordinada à dinâmica da economia brasileira.

O II PND, ao contrário, pretendia inverter essa situação: propunha que as empresas estatais - especialmente aquelas que ha viam crescido e modernizado no período expansivo anterior, cons tituindo grandes blocos de capital (com interesses solidários aos privados nacionais e estrangeiros), fossem agentes de mudança e reordenação no padrão de industrialização e no reequilíbrio da or ganização industrial.

Maria Conceição Tavares detectou com precisão esta idéia: "o cará ter interligado do investimento público e privado na indústria pesada foi percebido pelos formuladores da política econômica como a variável chave determinante da estratégia de "autonomia nacional" que quis fazer repousar sobre o setor estatal a manutenção de uma taxa de crescimento auto-sustentado".<sup>(19)</sup>

O ponto crítico dessa concepção, conforme ainda a pró pria professora é que, "não se pode tomar o investimento públi co como uma panacéia capaz de manter continuamente elevada a taxa de crescimento da economia como um todo. Apesar da forte partici pação do investimento público no total da formação de capital, a componente ativamente cíclica do gasto é o investimento privado. Mais do que isso, os setores que movem o processo de acumulação industrial são, além de privados, internacionais".<sup>(20)</sup>

Outra intenção manifestada pelo II PND era fortalecer o capital nacional privado com o objetivo explícito de que ele se tornasse capaz de "competir e entrar decididamente nos espa ços vazios (...) tendo assim a oportunidade de participar em seto res dinâmicos, que não teve em outras fases do processo de substi

tução de importações".<sup>(21)</sup> O setor líder da nova estratégia econômica seria o de bens de produção (D1), ou seja, insumos básicos e bens de capital. O II PND propunha a efetivação de inúmeros projetos ligados a área de insumos básicos, a serem desenvolvidos no quinquênio 1975/79. Estes criariam um horizonte de demanda firme, a partir do qual a indústria de bens de capital poderia programar sua expansão, diversificação e conseqüente modernização. A meta a longo prazo era reforçar o poder do capital nacional e, nesta perspectiva, alterar o padrão em que estava estruturado o capitalismo brasileiro, na medida em que, por um lado, se ampliariam sua base técnica e produtiva e, por outro, se alcançaria um equilíbrio entre os componentes de seu "tripé" (capital estatal, nacional privado e estrangeiro).

Através de novos órgãos, instrumentos e mecanismos de política econômica, o Estado definiria as prioridades para determinados setores da indústria pesada, privilegiando a grande empresa nacional, já existente<sup>(22)</sup> ou constituída sob o estímulo das medidas da política econômica. Na sua ausência, esse projeto seria liderado pela empresa estatal, sempre que possível associada a capitais nacionais e estrangeiros.

O setor de bens de capital seria reservado, de preferência, para o capital nacional privado; exceção feita para casos especiais, tais como o da tecnologia inacessível, com ausência de candidatos voluntários.

Os interesses do capital estrangeiro seriam respeitados, porém levando-se em conta que o "crescimento econômico" baseado em novo padrão de industrialização deveria beneficiar, em primeiro lugar, a empresa privada nacional.<sup>(23)</sup>

Com base nessas considerações, convém ressaltar que uma das metas presentes no II PND era equacionar os problemas advindos das relações entre as multinacionais e o poder nacional, na medida em que o modelo proposto seria caracterizado por maior autonomia nacional, apoiada na ampliação da base técnica e produtiva da estru

tura capitalista. <sup>(24)</sup> A consolidação desse projeto - em particular quanto ao desenvolvimento da indústria pesada - dependeria do fortalecimento e aprofundamento da tecnologia nacional. A correção do desequilíbrio industrial deveria, portanto, orientar-se não apenas mediante o reforço financeiro mas também tecnológico: "não se constrói uma grande nação industrial sem certos setores de ponta: indústria eletrônica, química, indústria de equipamentos e, em certa escala, indústria aeronáutica e atividades espaciais". <sup>(25)</sup>

Para ser a "nação-potência" almejada pelo II PND, seriam necessários investimentos maciços no desenvolvimento da ciência e tecnologia articulados ao fortalecimento da empresa nacional. O reequilíbrio do tripé estaria assentado numa indústria de base controlada, sobretudo, pelo capital privado nacional. A internalização do desenvolvimento científico e tecnológico <sup>(26)</sup> é que tornaria viável essa liderança sendo, ao mesmo tempo, estimulada por ela.

Entre as forças sociais, coube ao setor empresarial a maior dose de perplexidade diante dessa proposta de mudança com continuação do crescimento econômico. A sensação dominante de assombro e dúvida refletia principalmente a não participação do setor na elaboração do projeto e sua baixa capacidade de interferência nas decisões do Estado, num regime político autoritário, onde se pretendia estabelecer novas regras de um novo jogo.

A tentativa de decifrar as razões que impulsionavam esse inesperado projeto coloca-nos várias questões. Quais os limites de uma articulação político-social que sustentaria essas orientações econômicas? Estaria o II PND apostando na necessidade de preparar o Brasil rapidamente para uma reorganização da divisão internacional do trabalho a partir da recessão mundial nas economias capitalistas? Ou, conforme acreditava o ex-ministro Reis Velloso, o Brasil se manteria imune em meio à crise internacional, conservando a possibilidade e capacidade de negociar seus interesses de autonomia nacional com os grandes blocos financeiros internacionais? <sup>(27)</sup>

De maneira geral, interessa-nos compreender a lógica do governo, ao propor um amplo programa de investimentos, numa economia capitalista monopolista com a especificidade do Brasil, numa conjuntura em que a crise era iminente; e ao mesmo tempo entender os limites da ação desse governo. Terá sido no intuito de amenizá-la, garantindo um patamar mínimo de investimentos e portanto da demanda efetiva, como preconizam os keynesianos? Ou terá visado realizar negociações políticas com a sociedade civil? Ou ainda, conforme alguns marxistas franceses,<sup>(28)</sup> de desvalorizar o capital público para garantir a elevação das taxas de lucro do setor privado?

Questões difíceis de serem respondidas. E explicações, tais como "megalomania das autoridades no poder", "descolamento do Estado", "exercício de autoridade", "erros de diagnóstico a respeito da profundidade da crise", entre outras, não dão conta da complexidade da situação.

Acreditamos que o II PND, acima de tudo, visava estabelecer prioridades, equacionar os grandes problemas nacionais e organizar os compromissos entre diversos segmentos sociais determinando uma nova direção para a reciclagem do modelo de desenvolvimento brasileiro, não apenas no seu aspecto econômico como político-social, num quadro em que o projeto de distensão política adquiriria papel destacado. Assim, essa política econômica, ao mesmo tempo em que expressava as transformações em curso, seria um instrumento que teria o difícil papel de "soldar", numa mesma estrutura de poder, novas forças sociais de sustentação; estas, por um lado, animariam determinado tipo de transição política do regime e, por outro, responderiam aos eventuais desequilíbrios da economia brasileira, decorrentes da crise.

Essas proposições, por sua vez, deveriam ser acompanhadas por modificações no interior dos aparelhos do Estado, inclusive nos núcleos reais de poder, sem, no entanto, alterar sua estrutura e respeitando suas especificidades. Para isso foram adotadas várias medidas, entre elas a elaboração de reformas na máquina estatal

com a criação de novos aparelhos econômicos.

Convém ressaltar que o II PND surgiu exatamente no momento em que as condições para a mudança do capitalismo brasileiro estavam objetivamente colocadas; porém, como seria possível promover as reordenações econômicas, necessárias à aceleração relativa da indústria pesada, sem que, simultaneamente, se processassem profundas transformações na organização política da sociedade?<sup>(29)</sup>

Finalmente, a política econômica do período captou as transformações do capitalismo doméstico,<sup>(30)</sup> bem como as heranças da forma de expansão do período anterior. A alteração do parque industrial, com a consolidação de uma estrutura produtiva mais dinâmica e o crescimento do empresariado nacional, foi uma delas. A alternativa, portanto, era concretizar essa mudança de qualidade, expressando-a no desenvolvimento de um capitalismo nacional. Não queremos dizer com isso que o II PND pretendia outorgar ao empresário nacional seu papel histórico de dirigente político, pois ele permanecia numa posição débil em relação ao Estado e os demais setores sociais. Contudo, ao menos ao nível do discurso, foi-lhe imputada uma função importante na nova estratégia econômica e na forma de relacionar-se e competir com outros setores sociais.

NOTAS

- (11) Velloso, João Paulo dos Reis. Brasil: a solução positiva. São Paulo, Abril-tec, 1978, p. 115 (grifo nosso).
- (12) Idem, pp. 116/117.
- (13) Cf. II PND, op. cit., p. 61
- (14) Cf. Cardoso, Fernando Henrique, Regime Político e Mudança Social, mimeo, p. 13/14. Sobre o assunto ver também Moises, José Alvaro, Crise Política e Democracia, a transição difícil, mimeo, nov. 1979 e Cardoso, F. Henrique, Os impasses do Autoritarismo, Estudos CEBRAP, nº 26, São Paulo, 1980.
- (15) Cf. II PND, op. cit., p. 29.
- (16) Discurso de posse do presidente Geisel, em março de 1974.
- (17) Cf. Lessa, Carlos, op. cit., p. 44 (grifo nosso).
- (18) Sobre o papel das empresas do setor público na economia brasileira ver especialmente os trabalhos de: Tavares, Maria Conceição - Ciclo e Crise: o movimento recente da Industrialização brasileira - tese titular apresentada na UFRJ-RJ, 1978, mimeo e Daim, Sulamis - Empresa Estatal e Capitalismo Contemporâneo - tese de doutoramento apresentada no DEPE/UNICAMP, São Paulo, 1980, mimeo.
- (19) Tavares, M. Conceição - op. cit., p. 117.
- (20) Idem, p. 117.
- (21) Cf. Velloso, J. P. dos Reis, op. cit., p. 165.
- (22) Embora suas colocações a respeito fossem vagas, o II PND pretendia, secundariamente, privilegiar as pequenas e médias empresas.

- (23) Cf. II PND: "Trata-se não de baixar legislação restritiva, mas de indicar como se deseja que atue a empresa estrangeira no país, através da estreita cooperação entre as autoridades econômicas e a iniciativa privada". op. cit., p. 53.
- (24) Sobre este movimento de renacionalização ver Martins, Carlos Estevam - Capitalismo de Estado e Modelo Político no Brasil, São Paulo, Graal, 1978, pp. 260/278.
- (25) Velloso, J. Paulo dos Reis, op. cit. p. 171.
- (26) Conforme Lessa, Carlos, op. cit., especialmente, pp. 23/25.
- (27) Ver o livro de Velloso, J. Paulo Reis, op. cit., passim.
- (28) Sobre isso, ver o pensamento de Boccara Paul, in, Capitalismo Monopolista de Estado. Portugal, 1978, Ed. Estampa.
- (29) Nesse sentido, ver trabalho de Martins, Carlos Estevam, op. cit., p. 270/275.
- (30) Além dos problemas do capitalismo a nível mundial.

CAPÍTULO II - AS BASES INSTITUCIONAIS DA NOVA ESTRATÉGIA DE  
DESENVOLVIMENTO

A reordenação do padrão de industrialização proposta pelo II PND seria viabilizada dependendo, entre outras coisas, da capacidade das agências públicas de se adequarem, de forma específica, à nova hierarquia de interesses, tendo em vista seu papel de organizadoras das alterações do bloco no poder. Isto significa que elas deveriam assegurar o espaço mínimo apropriado à realização das alianças necessárias, representando os setores articulados pela nova política econômica. Desta forma, o Estado brasileiro reproduziria em sua estrutura de poder as modificações nas relações de força dirigidas pela proposta do governo Geisel.

A reorganização dos aparelhos econômicos - certamente com menor intensidade do que a elaborada em 1964, época em que a estrutura do Estado foi transformada de forma radical em relação à que existia anteriormente<sup>(31)</sup> - repondia às necessidades de articular as modificações nas relações de força dentro do bloco no poder, compondo uma hierarquia consensual de interesses entre os distintos blocos de capital. Nesta perspectiva residiam, simultaneamente, as possibilidades, potencialidades e os limites da constituição de uma política econômica que desse unidade à máquina estatal, condição necessária à sua implementação.

Pretendemos associar o projeto de uma nova estratégia econômica às mudanças nas relações de força em processo. Tais alterações deveriam ser acompanhadas, de um lado, pela evolução do regime em vigor desde 1964, realizada de acordo com alguns limites (sem alteração na estrutura de poder) e, por outro, de uma complexa reordenação no campo das estruturas de poder entre os aparelhos econômicos. Ambas necessárias para possibilitar as mudanças frente às dificuldades econômicas e político-sociais.

Os primeiros anos do governo Geisel constituíram a mostra extremamente clara da nova estratégia política, econômica e social. Institucionalmente, buscou-se uma nova relação entre o Executivo e o Congresso, com abertura nos canais de participação política; a nível do Estado, tentou-se a reorganização dos seus aparelhos e, a nível social, emergiu uma nova concepção dos gastos pú

blícos associada à redefinição da política de distribuição de renda.

## 2.1 - A ESTRATÉGIA POLÍTICO-INSTITUCIONAL

Com relação ao primeiro ponto, a evolução do regime implicava não apenas a reabertura dos canais de participação, como também a sua ampliação através das lideranças parlamentares e a devolução do Ministério da Justiça das atribuições que, tradicionalmente, lhe tinham sido conferidas ao longo da vida política brasileira.

Por um lado, o grupo que começou seu mandato em 1974 já havia desenvolvido intenso diálogo com os políticos e estava disposto a continuá-lo embora, por outro lado, tenha assumido o poder em meio à exceção, sob plena vigência do AI-5.<sup>(32)</sup>

Além disso, logo no início do novo governo, a imprensa reproduzia observações dos parlamentares do convívio do general presidente, que admitiam ser viável, ainda em 1974, uma revisão parcial da Constituição pelo Congresso, pela qual ele recuperaria parte das prerrogativas extirpadas no documento editado em 1969 pela Junta Militar. O objetivo era um Congresso livre de pressões ou intimidações, capaz de trabalhar lado a lado com o Executivo na concretização das grandes metas nacionais.

Finalmente, sob a égide da institucionalização do regime, o projeto Geisel previa que a imaginação política criadora seria capaz de instituir "quando for oportuno, salvaguardas eficazes (...) dentro do contexto constitucional"<sup>(33)</sup>, em substituição dos instrumentos excepcionais, para a manutenção da "atmosfera de segurança e de ordem".<sup>(34)</sup>

## 2.2 - A REORGANIZAÇÃO DOS APARELHOS ECONÔMICOS

Quanto à questão dos aparelhos, o projeto Geisel requeria nova hierarquização das prioridades e reformulação no perfil

das agências públicas, o que implicava em alterações no processo de tomada de decisões. Concretamente, tratava-se de estabelecer um mecanismo decisório mais centralizado no Executivo, que atuaria como instrumento harmonizador de todos os ministérios. Os objetivos eram evitar que qualquer ministro extrapolasse sua área específica para invadir a seara alheia e, ao mesmo tempo, concentrar o poder novamente nas mãos do presidente.

O remanejamento de autarquias, a criação de empresas de economia mista e órgãos de administração centralizada e a redefinição de objetivos de antigos ministérios, seriam algumas das implicações do novo projeto.

A reforma consistiu na criação da Secretaria do Planejamento da Presidência da República, que passou a assumir algumas funções e tarefas anteriormente desempenhadas pelo Ministério do Planejamento; e no desdobramento dos Ministérios do Trabalho e Previdência Social, cada um deles com funções específicas.

Ao substituir o Ministério do Planejamento, a Secretaria do Planejamento assumiu os seguintes objetivos:

- a) coordenação de todos os ministérios;
- b) coordenação do sistema de planejamento, orçamento e modernização administrativa;
- c) coordenação das medidas relativas à política de desenvolvimento econômico e social;
- d) vinculação do BNDE;
- e) coordenação da política de desenvolvimento científico e tecnológico.

O Ministério da Previdência Social, por sua vez, ficaria encarregado do sistema previdenciário e da assistência social,

cumprindo parte das determinações da política econômica para o se  
tor social.

Simultaneamente, foi criado o Conselho de Desenvolvimen  
to Econômico (CDE), que substituiu o Conselho Monetário Nacional  
(CMN), enquanto colegiado máximo de coordenação e planejamento, des  
ta forma, alterando substancialmente os mecanismos de tomada de de  
cisões e tornando-se uma peça-chave na reforma administrativa. En  
quanto órgão de assessoramento ao presidente e por ele dirigido, o  
CDE era responsável pela formulação da política econômica e a coor  
denação das atividades dos ministérios, sendo integrado pelas pas  
tas da Fazenda, Indústria e Comércio, Agricultura e Interior, além  
da Secretaria do Planejamento na função de secretaria geral do  
Conselho.

Ao lado do Conselho de Segurança Nacional, o CDE tor  
nou-se a mais importante instância decisória dentro do novo esque  
ma.

Em discurso proferido em sua primeira reunião ministe  
rial, o presidente Geisel proclamou que "toda ação do governo é  
hoje necessariamente integrada, em face das repercussões inevitá  
veis de dependência mais ou menos estreita entre os vários setores  
em que através dos planos, programas e projetos se desdobra a multi  
forme atividade do governo (...). Essa realidade indiscutível exige  
a máxima coesão de equipe ministerial, assegurada por frequentes e  
francas discussões de grupo (...) dos problemas que defronta. Em  
contrapartida à ampla liberdade de debate que assegurarei (...) deve  
haver necessariamente, leal e disciplinado acatamento à  
decisão que afinal for tomada, no momento certo, pelo chefe respon  
sável".<sup>(35)</sup>

No governo Médici, ao contrário, a triagem dos assuntos  
encaminhados ao Executivo era mais rigorosa, ao passo que havia  
maior descentralização de poderes para que as decisões pudessem  
ser implementadas. Na área política, por exemplo, o chefe da Casa  
Civil, Ministro Leitão de Abreu, exercia real liderança e seus des

pachos com os ministros eram decisórios. Do mesmo modo, na área econômica o ministro da Fazenda, Delfim Neto, dispunha de poder de decisão, prescindindo das reuniões de rotina com o presidente e o ministro Leitão de Abreu. (36)

As reformas propostas pelo sucessor de Médici visavam tornar as decisões mais homogêneas, através da centralização, bem como dinamizar os mecanismos de ação do Estado. (37)

Ademais buscou-se estabelecer firmes conexões entre o Banco do Brasil, o Ministério da Agricultura e o Ministério da Indústria e Comércio, por um lado, o Banco Nacional de Desenvolvimento e o Ministério da Indústria e Comércio, por outro e, finalmente, entre a Caixa Econômica Federal, o Ministério do Interior e demais setores de habitação.

No entanto, era no Conselho de Desenvolvimento Econômico que se acordavam os principais artifícios da política econômica - a Secretaria do Planejamento e o Ministério da Indústria e Comércio -, apoiados numa série de agências públicas. Contando com o respaldo do BNDE, a Secretaria do Planejamento assumiu o papel coordenador da administração econômica, tentando permanentemente influenciar as principais decisões (38) do Presidente.

Convém mencionar ainda a mudança na atuação do Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI), que a partir de 1974 passou a subordinar-se diretamente ao CDE e, em particular ao Presidente da República. (39) O CDI assumiu um importante papel na estratégia da nova política econômica, pois detinha a atribuição de aprovar e conceder incentivos aos projetos apresentados pelas empresas. Reorganizado de acordo com as novas diretrizes - que incluíam alterações no sistema de incentivos fiscais à importação de máquinas e equipamentos - o CDI tornou-se mais seletivo e criterioso na análise dos projetos, procurando induzir à compra de bens de capital no mercado doméstico e destinando a maior parte dos incentivos aos setores declarados prioritários: bens de capital e insumos básicos, de preferência a empresas privadas nacionais. (40)

Devido as características de sua estrutura, este órgão articulava-se com as outras agências públicas, de maneira frágil,<sup>(41)</sup> não obstante na redefinição de papéis, buscou-se aproximá-lo, ao menos da Agência Especial de Financiamento Industrial - FINAME - que passou a incluir entre as exigências para financiamento, a obtenção de um registro de fabricação ou aprovação do projeto pelo CDI; da Comissão para Concessão de Benefícios Fiscais a Programas Especiais de Exportação - BEFLEX -, para o qual eram encaminhados os projetos, sobretudo de empresas estrangeiras, com o fim de obter programação especial de exportação e a Carteira de Comércio Exterior - CACEX -, que realizava os acordos de participação da empresa nacional nos projetos em joint-ventures.

Estavam também vinculadas ao CDI a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA)<sup>(42)</sup> que passaram a funcionar de acordo com cronogramas montados pelo CDE, responsabilizando-o pelo controle da importação dos projetos de engenharia.

Foram estabelecidos inúmeros programas, cujas diretrizes eram traçadas pelo CDE: Nacionalização, Acordos de Participação, Coordenação das Compras de Bens de Capital pelas Empresas Públicas, entre outros.<sup>(43)</sup>

O Programa de Nacionalização visava substituir importações, criar tecnologia não disponível na produção local, suprir a insuficiência da indústria em setores específicos, elevar a taxa de nacionalização dos equipamentos<sup>(44)</sup> e, sobretudo, criar condições para que os produtos de fabricação nacional usufruissem de benefícios de natureza fiscal, cambial e creditícia. Era da alçada do CDI estabelecer normas e índices para que o programa fosse executado.

O Programa de Participação das empresas nacionais no fornecimento de bens de capital para projetos industriais era coordenado pela CACEX, que tentou conciliar os interesses das empresas, re

presentadas pelos seus sindicatos (Associação Brasileira de Desenvolvimento da Indústria de Base - ABDIB, Associação Brasileira da Indústria de Máquinas - ABIMAC e Sindicato da Indústria de Máquinas do Estado de São Paulo - SIMESP) com os das empresas estatais e dos investidores.

Vinculados ao Programa de compras de Bens de Capital pelas Empresas Públicas, foram criados os Núcleos de Articulação com a Indústria (NAI)<sup>(45)</sup>, coordenados por uma Comissão (CCNAI) integrada por representantes da CACEX, EMBRAMEC<sup>(46)</sup>, FINEP e CDI, este último na função de presidente da comissão. Além de coordenar os NAI, a CCNAI deveria orientar novos investimentos destinados à produção de bens de capital e à compra de tecnologia no exterior. Contava-se, ainda, com uma linha de financiamento da FINAME que fornecia à indústria nacional recursos progressivamente mais baratos para venda de equipamentos às estatais.

Esse esquema deixava clara a necessidade de que os ministérios e seus principais aparelhos executivos se posicionassem numa determinada direção e contassem com fundos e programas. Julgava-se que ele propiciaria a articulação, organização e consolidação da nova estratégia, devido à mediação dos aparelhos econômicos e à facilidade de acesso aos recursos públicos.

Essas articulações deveriam resultar na formação de círculos de interesse, que transformariam as instâncias aparentemente administrativas em agências de representação e articulação política. Daí a preocupação de organizar essas agências em torno dos fundos públicos.

Certamente a máquina estatal não é um todo homogêneo, e os aparelhos econômicos que a compõem formam uma estrutura complexa onde se entrecrocavam diferentes interesses. A viabilização do II PND dependia da capacidade de articulação desses interesses entre as agências públicas, de modo a permitir a formação de círculos de interesses no interior do Estado que mobilizassem recursos disponíveis para a sua realização.<sup>(47)</sup>

A segmentação e conflito entre os aparelhos, por mais paradoxal que possa parecer, era fundamental, pois colocava a necessidade de alianças e acordos, uma vez que, uma decisão para ser posta em prática dependia de mais de uma agência. Era o caso por exemplo, do projeto Tubarão, que envolveria acordos entre a Companhia Vale do Rio Doce (CVRD), a Siderúrgica Brasileira (SIDERBRÁS), Usinas Siderúrgicas de Minas Gerais (USIMINAS), o Conselho de Não Ferrosos e de Siderurgia (CONSIDER), Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (BNDE), a Mecânica Brasileira S/A (EMBRAMEC) e Ministério da Indústria e Comércio, além do CDI e da Carteira de Comércio Exterior (CACEX). Estava pois no conflito e nas alianças a capacidade do governo Geisel consolidar as tendências da política econômica, bem como sua unidade.

O II PND pretendia montar uma nova rede de articulações e, reciclar o antigo sistema de alianças entre as agências estatais, seja alterando seu papel (como no caso do CDI), seja criando novos órgãos (como CDE e SEPLAN). Objetivo difícil, sobretudo porque se pretendia também alterar as competências de alguns ministérios (SEPLAN e Ministério da Fazenda), o que iria interferir naturalmente no peso político que cada um deles vinha assumindo.

Além disso, tentou-se aproximar as agências dos centros decisórios, como o CDE e os fundos administrados pelo BNDE. Na organização de aparelhos como CDI, Instituto Nacional de Propriedade Industrial (INPI), CONSIDER, Conselho de Política Aduaneira (CPA), a máquina estatal deveria alocar tais recursos seja através de empréstimos diretos, da política fiscal ou de financiamento especiais para projetos prioritários, tanto na sua própria área como nos recursos administrados por outras agências e no estabelecimento de regras e critérios para sua distribuição. Independente de despesa vinculada, o jogo das negociações políticas marcava também os fundos, definindo poder e influência para uma ou várias agências.

Assim, as alterações "administrativas" que começavam a dar nova forma à estrutura do Estado buscavam institucionalizar uma

arena (ou arenas) de negociações políticas necessárias à organização dos interesses econômicos, (expressos no II PND) através da montagem de um novo perfil nos mecanismos de decisão. Nesse quadro, o CDE deveria cumprir o papel da instância centralizadora que condensaria as articulações, como também os conflitos, necessários à viabilização das decisões tomadas após uma série de filtragens anteriores.

Tanto o CDE, como a Secretaria do Planejamento, cada qual em sua área específica, desorganizaram os antigos esquemas montados no governo Médici e se tornaram o locus mais importante de formulação, articulação e execução das medidas econômicas orientadas pelo II PND.

Entre os esquemas mais importantes do governo anterior estava o Conselho Monetário Nacional (CMN), cujas decisões abrangiam os setores industrial, agrícola, monetário, cambial, etc... A partir de 1974 o CMN teve efetivamente suas funções e estrutura simplificadas a fim de assegurar a harmonia entre suas deliberações e as diretrizes traçadas pelo Poder Executivo. (48)

As principais modificações no CMN foram as seguintes:

- a) os diretores do Banco Central, exceto seu presidente, deixaram de ter direito a voto;
- b) tanto o presidente como os diretores do Banco Central deixaram de ter mandatos, tornando-se demissíveis ad natum;
- c) a política de abastecimento foi retirada de sua competência, passando para o Conselho Nacional de Abastecimento;
- d) o ministro do Planejamento, secretário executivo do CDE, ganhava importância, tornando-se vice-presidente;
- e) as aplicações do PIS/PASEP deixaram de ser feitas pela Caixa Econômica Federal (CEF) e pelo Banco do Brasil (BB), órgãos su

bordinados diretamente ao CMN, para serem geridas pela SEPLAN.

Em seu período de auge, o CMN funcionara como uma espécie de "Ministério da Economia": Ele dispunha de sua própria agência financeira Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil e PIS/PASEP. De "híbrido de Ministérios e do Conselho de Ministros, instrumento de inexorável pragmatismo, formato organizacional identificado com os êxitos de um período de grande expansão econômica",<sup>(49)</sup> o CMN hierarquizou os interesses das agências estatais e no seu interior organizou as demandas e apoios governamentais. No governo Geisel, o CMN transformou-se em mero colegiado superior, atuando especificamente no setor monetário.<sup>(50)</sup>

Modificações análogas atingiram o Banco Central, peça fundamental na ossatura do CMN: seus diretores perderam a autonomia que lhes conferia a qualidade de "membros com mandato"; de forma que ficou reduzida a importância desse Banco, seja como apoio para o Ministério da Fazenda, mas também, como peça fundamental do aparato financeiro, não apenas da política monetária, mas de toda economia.

Portanto, desestruturou-se efetivamente uma teia de estreitas vinculações de um órgão de grande poder de decisão e planejamento (no interior do ministério da Fazenda) e de articulador com outras agências públicas circundando os interesses dos segmentos empresariais, especialmente os ligados ao setor financeiro<sup>(51)</sup>: "Difícilmente se oferecerá novamente tão feliz oportunidade como esta, ao se encontrar no Poder Executivo o apoio necessário à elaboração de uma reforma monetária ou bancária que subtraia do Presidente da República e do Ministro da Fazenda, os poderes de árbitro que atualmente detêm na condução da política da moeda e do crédito".<sup>(52)</sup>

O CDE foi formalmente, até 1977, aquilo que o CMN foi informalmente, no período 1969/74: o colegiado supremo de deliberação econômica, dirigido pelo próprio Presidente da República.

### 2.3 - A ESTRATÉGIA DA POLÍTICA SOCIAL

Em discurso proferido pelo presidente Geisel, em março de 1974, a preocupação com a política social foi explicitada da seguinte maneira: "O censo de 1970, a despeito de suas imprecisões, revelou que as desigualdades individuais de renda se mostravam muito mais acentuadas entre nós do que na maioria dos países do mundo ocidental; que os benefícios do desenvolvimento na década dos 60 foram colhidos, em sua maior parte, pela camada mais rica da população economicamente ativa; e que o hiato entre os salários da mão de obra qualificada e não qualificada era desmedidamente intenso em relação aos padrões internacionais (...)"<sup>(53)</sup>

Conseqüentemente, a estratégia das políticas de desenvolvimento social deveria orientar-se no sentido de garantir a todas as classes, em especial aos trabalhadores e à classe média, substanciais aumentos de renda real, e eliminar no menor prazo os focos de pobreza existentes, quer seja na região semi-árida do nordeste ou na periferia dos grandes centros urbanos.<sup>(54)</sup> Deveria reduzir o nível da chamada pobreza absoluta, ou seja do contingente de famílias com nível de renda abaixo do mínimo admissível quanto à alimentação, saúde, educação e habitação. Dizia o plano: "para se atender esses objetivos será executada, no próximo estágio, política social articulada que não constitua simples consequência da política econômica, mas objetivo próprio".<sup>(55)</sup>

O professor Carlos Lessa, mostra que, desde o início do governo Geisel, foi considerada "a grave situação brasileira confrontada com os padrões da maioria do mundo ocidental; a ocorrência de uma apropriação diferencial dos resultados ao longo da década dos 70 pela camada mais rica da população e, na mesma década, uma amplificação do leque de salários e ordenados".<sup>(56)</sup>

Ainda que no próprio II PND a distribuição de renda fosse analisada como resultado da evolução a longo prazo da economia brasileira, ficavam implícitas críticas aos próprios "governos revolucionários", na medida em que se definiu a necessidade de desvin

cular do crescimento econômico um padrão de desenvolvimento social; ou ainda, na estratégia de crescimento proposto deveriam estar incorporadas políticas redistributivas, abandonando-se a idéia de esperar o bolo crescer para depois dividir.

Nesse quadro, a base da estratégia social a ser executada apoiava-se, em primeiro lugar, na conjugação da política de emprego com a de salários, que implicava, numa expansão das oportunidades de emprego acima de 3,5% a.a, com uma política salarial que garantisse, através dos reajustes, aumento dos salários médios reais. Em segundo lugar, tinha papel de destaque a valorização de recursos humanos, que compreendia um conjunto de políticas em educação, treinamento profissional, saúde, assistência médica, saneamento, nutrição e transporte.

Para viabilizar tais propostas criou-se, o Conselho de Desenvolvimento Social - CDS - que, a exemplo do CDE, no nosso ponto de vista, tinha o objetivo de reorganizar o poder relativo das forças políticas existentes no interior do governo, além de centralizar os mecanismos decisórios do Estado.

Ficou estipulado que "no exercício da atribuição o CDS deveria apreciar a política nacional de saúde, formulada pelo Ministério da Saúde, bem como os planos setoriais dos Ministérios da Previdência e Assistência Social e da Educação e Cultura, referentes à assistência médica e formação profissional médica (...) fixando diretrizes para sua execução".<sup>(57)</sup>

Esse Conselho seria presidido pelo Presidente da Republica, devendo ser integrado pelos ministérios da Educação e Cultura, Trabalho, Saúde, Interior e Previdência e Assistência Social, tendo como secretário-geral a Secretaria de Planejamento.

Criou-se ainda, o Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social - FAS - com fontes de recursos das loterias esportiva e federal, recursos da Caixa Econômica Federal, dotações orçamentárias

específicas e fontes externas, os quais viabilizariam essa nova política social.

NOTAS

- (31) Não se tratava de uma transformação radical da própria estrutura do Estado, como foi feito em 1964 com a criação do SNI, alteração do funcionamento da Casa Civil e Militar, centralização do Executivo sob maior controle das forças Armadas etc. Em 1974 as modificações propostas inserem-se na estratégia da transição política, sem alterar a estrutura de poder.
- (32) Editoriais publicados na época, especialmente pelo Jornal o Estado de São Paulo mostravam que Geisel, em seu cauteloso discurso perante a convenção nacional da Arena, admitira o chamado "aperfeiçoamento do regime", ainda que de maneira vaga. "Nem poderia surgir como contestador do general Médici, e nem sabia na realidade de que condições disporá para aperfeiçoar o regime. De qualquer forma, conforme pessoas de seu convívio, ele deverá partir para uma gradativa correção político-institucional que, se despertar receptividade entre os políticos e os militares, poderá desaguar futuramente no Estado de Direito", O Estado de São Paulo, 05/01/74.
- (33) O discurso do presidente Geisel, em o Estado de São Paulo, São Paulo, 19/03/71.
- (34) Idem.
- (35) Cf. O Estado de São Paulo, em 02/03/74.
- (36) Sobre o assunto ver trabalho de Goes, Walder - O Brasil do General Geisel, São Paulo, Ed. Nova Fronteira, especialmente p. 24.
- (37) Buscava-se com isso evitar a repetição do que ocorrera no governo Médici, quando uma questão relativa à agropecuária, foi deslocada do Ministério da Agricultura para o Conselho Monetário Nacional, gerando um conflito que culminou na demissão do então ministro Cirne Lima.
- (38) O ministro Reis Velloso reunia-se duas vezes por dia com o presidente, tentando influenciar suas posições nas reuniões do CDE e nas audiências com o ministro da Fazenda. Cf. Goes, Walder de, "O Brasil do General Geisel", São Paulo, Ed. Nova Fronteira; Rio de Janeiro, 1978, p. 28.

- (39) De 1974 a 1978, o CDI organizou-se na forma de um colegiado de ministros da área econômica e era composto por uma Comissão Coordenadora de secretários-gerais dos ministérios envolvidos. A partir de 1978 foi extinta tal Comissão que era, na verdade, o grande locus de decisão sobre a aprovação de projetos. Esta medida - que acompanhou o abandono do II PND - deve ter tido a intenção de alterar o papel do CDI, principalmente devido aos conflitos que ele vinha criando com empresas estrangeiras, cujos projetos eram barrados.
- (40) Sobre o papel e as modificações do CDI, ver interessante trabalho de Suzigan, Wilson - "Política Industrial no Brasil", in "Industria: Política, Instituições e Desenvolvimento" - Série Monográfica do IPEA, nº 28 - IPEA/INPES - Rio de Janeiro, 1978, especialmente pp. 46/70.
- (41) Ver Análise de Suzigan, Wilson. op. cit.
- (42) Através da Resolução do CDE nº PR 47/76.
- (43) Sempre, a cargo da orientação e implementação das empresas estatais foram criados também o Plano de Expansão da Siderurgia, Programa Nacional do Desenvolvimento da Indústria de Metais Não Ferrosos, Pólos Petroquímicos, Programa Nacional de Fertilizantes, Programa Nacional de Defensivos Agrícolas, Programa de Construção Naval, Programa Ferroviário, Programa Nuclear, Programa de Integração Nacional (PIN), Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agro-Indústria do Norte e do Nordeste (PROTERRA), Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste (POLONORDESTE), Programa de Polos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia (POLOAMAZÔNIA), Programa de Desenvolvimento dos Cerrados (POLOCENTRO) etc...
- (44) Cf. Relatório do CDI de 1976, op. cit. p. 10.
- (45) Os NAI são regulados pelo decreto nº 76.409 de 09/10/75. Sobre o assunto, ver trabalho de Baltar, José Manoel. "Os Núcleos de Articulação com a Indústria, a Compra das Empresas Estatais e a Indústria Brasileira de Equipamentos", apresentado no Iº Seminário Latino-Americano de Políticas Públicas - FUNDAP/CLASCO - 1979, mimeo.

- (46) É importante notar que do Conselho Consultivo da EMBRAMEC faziam parte os principais empresários do setor de bens de capital.
- (47) Cf. Abranches, Sergio Henrique, - Governo, Empresa Estatal e Política Siderúrgica no Brasil, São Paulo, FUNDAP, 1977, p. 10.
- (48) Conforme análise efetuada tanto por Lafer, Celso - "O Sistema Político Brasileiro" - São Paulo, Ed. Perspectiva, 1975, como trabalho do IUPERJ Expansão do Estado e Intermediação de interesses no Brasil, Rio de Janeiro, mimeo, II volume, 1979.
- (49) Cf. trabalho do IUPERJ, op. cit. p. 273 - O segmento bancário, para o qual o CMN era o mais importante centro de decisões - independente até mesmo do Poder Executivo - sentiu seus interesses ameaçados e seu poder diminuído.
- (50) Nem mesmo quando se entregou, em maio de 1977, ao ministro Simonsen da Fazenda, os encargos centralizadores de controle de preço e combate à inflação, não pode o CMN retomar sua centralidade, definitivamente afastada durante o governo Geisel, de sua condição anterior.
- (51) Seis membros do Conselho, escolhidos pelo Senado, eram necessariamente banqueiros ou técnicos habituados a pensar com os mesmos objetivos.
- (52) Conforme o Senador Mem de Sá, da antiga ARENA, publicado na Revista Visão de 19/12/69.
- (53) Conforme discurso do presidente Geisel em O Estado de São Paulo, São Paulo, 18/03/74.
- (54) Conforme explicitado na publicação do II PND, especialmente às páginas 27 e 28.
- (55) Conforme o programa do II PND, op. cit. p. 63.
- (56) Cf. Lessa, C. op. cit. p. 42.

(57) Cf. publicação do Conselho Desenvolvimento Social, de outubro/dezembro de 1974, Brasília, p. 8.

CAPÍTULO III - O PAPEL DA EMPRESA NACIONAL

O discurso de posse do presidente Geisel, em 1974<sup>(58)</sup>, causou otimismo no segmento nacional produtor de máquinas e equipamentos, com as novas perspectivas econômicas. As relações desse setor com os órgãos públicos pareciam alterar-se substancialmente, tanto que, já em meados daquele ano, ocorreu o primeiro encontro entre representantes do Ministério da Indústria e Comércio e o presidente da ABDIB, a partir do qual começaram a definir a coordenação conjunta da política de fortalecimento da indústria nacional de bens de capital.

O Ministério da Indústria e Comércio, conectado à Secretaria do Planejamento, articulava os interesses daquele bloco de capital e no CDE organizaram um conjunto de medidas econômicas que iam de encontro à estratégia do II PND.

Nesse quadro, foram organizadas e lançadas pelo CDE duas Resoluções de grande importância: a nº 6 e nº 9. A primeira propunha a ampliação das encomendas de máquinas e equipamentos à indústria nacional e a formação de um grupo técnico interministerial para definir a política de compra no mercado interno de bens de capital.<sup>(59)</sup> Empresas como Petrobrás, Rede Ferroviária Federal, Siderbrás, Companhia Vale do Rio Doce, deveriam programar suas compras de modo que a indústria nacional tivesse condições de atender à demanda. O objetivo era que as empresas públicas trabalhassem em conjunto com as privadas nacionais, especificando antecipadamente as necessidades de máquinas e equipamentos e encomendendo a elas os projetos de engenharia.

A Resolução nº 9 foi mais incisiva quanto às medidas de apoio aos setores privilegiados pela nova política econômica. De acordo com essa resolução, identificada uma alternativa de investimento, deveriam ser esgotadas as possibilidades de participação do setor privado nacional; tanto a concessão de incentivos e financiamentos governamentais como as compras das empresas estatais deveriam induzir ou contribuir para o crescimento do setor. Os principais agentes dessa política seriam o ministério da Indústria e Comércio e o das Minas e Energia, bem como as instituições de apoio finan

ceiro e entidades gestoras de incentivos fiscais, setoriais e regionais. (60)

No que diz respeito à área de Insumos Básicos, esta resolução propunha associações (joint ventures) de empresas, (quer sejam nacionais privadas, estrangeiras ou públicas), objetivando essencialmente o fortalecimento da posição do sócio nacional, através do fornecimento de: recursos para sua capitalização, garantias de que o sócio estrangeiro permitiria o acesso às tecnologias de processo transferindo-as aos sócios nacionais, incentivos ao desenvolvimento da engenharia básica e de detalhamento produzida internamente e garantias à empresa nacional de contratante principal para a execução do projeto, a fim de se alcançar o maior índice possível de nacionalização de máquinas e equipamentos. (61)

Quanto à área de bens de capital tal resolução propunha, entre outras coisas, organizar o CDI, o CONSINDER, a SUDENE, SUDAM, SUFRAMA e outras agências, para analisar e aprovar projetos de acordo com as seguintes orientações: evitar a formação de monopólios e o excessivo número de empresas nacionais na mesma linha de produção, com vistas a uma relativa especialização, aumentar progressivamente a nacionalização de componentes na execução dos projetos, mesmo quando amparados por financiamentos externos (62) de terminar primeiro o volume de fornecimento de equipamento pela indústria nacional e em seguida realizar concorrência internacional.

Coube ao CDE tomar as decisões e articular as medidas relativas ao uso de equipamentos nacionais pelos órgãos e empresas governamentais. Este Conselho não considerava as encomendas de equipamentos um ato isolado, mas como parte de um processo que se iniciaria na engenharia básica de instalação, passando pela engenharia de detalhe, pelo próprio projeto que o equipamento iria integrar, para finalmente chegar à seleção de fabricantes e encomendas. Assim, o CDE propôs que os ministérios orientassem as empresas públicas no sentido de firmarem contratos de engenharia com as empresas nacionais, encomendarem internamente suas compras de equipamentos e construïrem núcleos de pesquisa industrial capazes de

assimilar e, eventualmente, desenvolver a tecnologia dos processos e equipamentos em uso ou a serem adquiridos. Propôs ainda que o CDI, o CPA e a CACEX não favorecessem com isenções ou reduções de impostos a importação de equipamentos que pudessem ser fabricados no país. <sup>(63)</sup>

Alguns procedimentos deveriam ser adotados previamente a qualquer compra no exterior, tais como, especificar e analisar a lista de equipamentos e materiais dos projetos a serem executados, a fim de verificar a possibilidade de adquirí-los no país, consultar diretamente empresas e órgãos de classe e apresentar o programa à CACEX para realizar "acordo de participação" da indústria nacional. <sup>(64)</sup>

Ficaria reforçado o papel dos Núcleos de Articulação Industrial (NAI), de alterar os produtores nacionais de bens de capital para as características e dimensões da demanda futura de equipamentos, de modo a permitir que eles se capacitassem em tempo hábil e pudessem, inclusive, participar de consultoria nas diversas etapas dos projetos de engenharia. <sup>(65)</sup>

Em 1976, foi aprovado o "Programa de Ação para a Empresa Privada Nacional", <sup>(66)</sup> estipulando apoios à sua capitalização e ao financiamento a longo prazo. Esse programa consolidou um mecanismo já existente de viabilização de empreendimentos nacionais em setores prioritários, incluindo a execução dos grandes projetos em bens de capital e insumos básicos, sob responsabilidade do BNDE e suas subsidiárias. Tal mecanismo consistia no fornecimento de aportes de capital (mediante ações preferenciais) e concessão de financiamentos a prazos de 12 a 15 anos, <sup>(67)</sup> com períodos de carência até 18 meses após o início da operação. <sup>(68)</sup>

O programa visou também fortalecer o mercado primário e secundário de ações, no sentido "de mobilizar a poupança mais em direção dos investimentos do que dos empréstimos". <sup>(69)</sup> Com o mesmo objetivo foi elaborada nova Lei das Sociedades Anônimas e da Comissão de Valores Mobiliários, que deveria estabelecer condições básicas, no mercado de capitais, para o desenvolvimento de "um mercado

mais vigoroso e em expansão".<sup>(70)</sup>

Para deslanchar o processo previsto por essa sequência de decisões foi criado o Programa Especial de Apoio à Capitalização da Empresa Privada Nacional (PROCAP),<sup>(71)</sup> com recursos do BNDE. Esse programa consistia em envolver o sistema financeiro a través de repasses aos bancos privados de investimentos, "dentro de critérios bem seletivos, a fim de que estes subscrevessem lançamentos de ações de empresas privadas nacionais, decorrentes de aumento de capital".<sup>(72)</sup> Uma variante do PROCAP, criada na mesma época, foi o Fundo de Financiamento a Acionistas (FINAC), sistema que pretendia mobilizar recursos para financiamentos diretos aos acionistas, com vistas à capitalização das empresas.

Tanto os fundos do PROCAP como da FINAC foram ampliados com recursos provenientes da Caderneta de Poupança além do próprio BNH.

Na área dos incentivos fiscais, o setor nacional de máquinas e equipamentos passou a receber o tratamento de exportação em todas as concorrências com empresas estrangeiras ou em acordos de participação nacional homologados pela CACEX, para a venda no mercado interno.

Embora estivesse cotando preços para o mercado interno, o setor gozaria dos mesmos benefícios caso destinasse os equipamentos à exportação, entre os quais total eliminação de impostos, a abertura de crédito fiscal e crédito pelos impostos pagos nos insumos.<sup>(73)</sup> O Decreto Lei 1.428/75 alterou o Decreto Lei 1.137/70, eliminando a isenção do Imposto de Importação e do Imposto de Produtos Industrializados ou reduzindo a taxa de 50% e 80%, dependendo do caso,<sup>(74)</sup> segundo critérios baixados pelo CDI.

Ainda com a finalidade de conter importações e estabelecer incentivos fiscais seletivos à indústria interna de máquinas e equipamentos limitou-se o número de órgãos públicos responsáveis pela concessão de incentivos fiscais.<sup>(75)</sup> Os principais responsáveis passaram a ser o CDI, CPA, BEFIEX, SUDENE, SUDAM e SUDEP. A

lém disso foram fixados índices mínimos para a nacionalização de produtos fabricados no país, caso quisessem auferir benefícios de natureza fiscal, cambial e creditícia.

No CDI, a concessão de incentivos tornou-se mais criteriosa a partir de 1974: os critérios na análise dos projetos ficaram mais rigorosos e os benefícios foram restritos às importações integradas num programa de instalação ou ampliação industrial.<sup>(76)</sup> De acordo com a Resolução 35 do CDE um projeto industrial, para receber incentivos fiscais, deveria destinar-se, entre outras coisas, a substituir importações, promover o uso mais intenso de insumos nacionais e proporcionar adoção de processos tecnológicos adequados ao desenvolvimento setorial e regional. Entre as diretrizes setoriais, destacou-se a que definiu a política para o setor de máquinas e equipamentos (Res. CDI nº 37 de 19/02/75) estabelecendo que os incentivos fiscais para as partes complementares à produção nacional somente seriam concedidos aos projetos que satisfizessem requisitos tais como adição de tecnologia não existente no produto nacional e atendimento da insuficiência da produção local.<sup>(77)</sup>

As medidas de política econômica, desse período, sobretudo até 1977 - ampliação das linhas de crédito, ampliação da capitalização de determinadas empresas, esforço para neutralizar e/ou compensar as vantagens financeiras e tecnológicas dos fornecedores internacionais, estímulo à engenharia de projeto, ampliação das margens de proteção aduaneira e fiscais - constituíram, portanto, fatores fundamentais para a configuração de um novo eixo econômico, em que o segmento nacional de mecânica e engenharia exerceria papel importante.

NOTAS

- (58) Discurso pronunciado em 18/03/74 e publicado no jornal O Estado de São Paulo.
- (59) Os principais pontos da Resolução nº 6, em anexo neste capítulo.
- (60) A concretização dessa articulação fiscal, financeira, creditícia, dependeria da "capacidade política" das diferentes agências estatais, ou mesmo empresas e ministérios, de se articularem entre si, num resultado da convergência de determinados interesses econômicos que se expressam no interior do Estado. Esta conformação proposta era a chave financeira e política do II PND.
- (61) Conforme Resolução nº 9.
- (62) Excetuados os casos vinculados a compromissos expressos com outros países ou com agências financeiras internacionais, em que os empréstimos estavam na dependência da compra de máquinas e equipamentos no mercado internacional (supplier's credits).
- (63) Conforme Resolução do CDE de 04/10/74.
- (64) Conforme Resolução do CDE de 19/11/74.
- (65) Conforme Resolução do CDE de 18/05/75.
- (66) Documento aprovado pelo CDE em 15/06/76, este documento, acima de tudo, foi uma resposta do governo Geisel com relação à crítica à "Estatização da Economia brasileira".
- (67) Com correção monetária limitada de 20%.
- (68) Conforme documento Ação para a Empresa Privada Nacional - publ. CDE, pg. 14. O esquema proposto se insere dos modelos de associações, alguns já articulados nos projetos determinados, em várias alternativas, tais como o "mode

lo dos terços" envolvendo a empresa privada nacional, estrangeira e organismo governamental; "modelo aperfeiçoado" em que se dá o comando à empresa privada nacional, com o apoio do BNDE, para que ela escolha o sócio estrangeiro e negocie a participação deste; ou o "modelo holding", onde diferentes empresas ou grupos nacionais formem uma empresa para realizar sua participação em um empreendimento.

(69) Idem, p. 15.

(70) Idem, p. 15.

(71) Programa aprovado pelo CDE em 24/06/76, que se somou às respostas do governo frente às críticas sobre a estatização da economia.

(72) Idem, p. 16.

(73) Conforme Decreto Lei nº 1.335 de 08/07/74.

(74) Na regulamentação desse Decreto-Lei foram elaboradas duas listas pelo CDI. Da primeira fizeram parte produtos que obtiveram redução de 80% do IPI e II; da segunda, os que alcançaram 50% de redução. Os bens de capital, em geral, ficaram na primeira. A isenção total foi reservada apenas aos casos excepcionais e mediante análise do CDE.

(75) Conforme Decreto Lei nº 1.428 de 02/12/75.

(76) Sobre o assunto ver também Tironi, Luis Fernando - Política econômica e desenvolvimento tecnológico - diversificação ou especialização no Setor de Bens de Capital sob encomenda, tese de mestrado, - UNICAMP, 1979, mimeo, pp. 20 a 26.

(77) Sobre o papel do CDI, ver interessante trabalho de Suzigam, Wilson. op. cit., especialmente pp. 61/65.

ANEXOS DO CAPÍTULO III

A N E X O 1

Resolução nº 6/74 - CDE de 20/05/74

1. "O papel assumido pelo Estado na orientação do desenvolvimento econômico e social do país vem exigindo de seus dirigentes, cada vez mais, análises sistemáticas e profundas das alternativas de política econômica, com objetivo de obter a consolidação das etapas já vencidas e prosseguir fornecendo à economia, meios de superar os obstáculos que se apresentam;

2. A produção de bens de capital, que desempenha importante função no desenvolvimento da tecnologia própria, bem como em sua absorção e difusão aos vários setores da economia, atinge neste momento um ponto em que se torna necessário criar instrumentos adequados à sua total integração com os projetos de investimentos em curso no País, de forma a assegurar ao setor, mediante maior garantia de encomendas, perspectivas seguras de crescimento;

3. Este apoio torna-se indispensável quando se observa que as importações de máquinas e equipamentos vêm crescendo de forma significativa nos últimos anos (...) Por outro lado, convém assinalar que parte substancial dessas importações de bens de capital poderia ser colocada no próprio país, já que sua importação (...) vinha sendo feita em virtude das excepcionais condições de financiamento oferecidas no exterior ou por especificações resultantes de projetos de engenharia realizados fora do País.

4. A ação do setor público não deve ficar, porém, limitada às medidas gerais de política econômica, já que através de suas empresas ele é responsável, com certeza, por mais de 50% da demanda de bens de capital produzidos no país. Concretamente, uma decisão de política que explicitamente recomendasse às empresas sob o controle do governo, em seus programas de investimento, dar maior preferência ao equipamento nacional, além do apoio que representaria em termos de expansão da produção nacional de bens de capital, poderia em curto prazo resultar em:

- a) alívio no balanço de pagamentos, excessivamente onerado pela importação de bens de capital, agravado ainda mais pela alta dos preços das matérias-primas;
- b) estímulo concreto ao setor nacional produtor de equipamentos, bem como a própria evolução de engenharia nacional;
- c) geração e difusão de significativo avanço tecnológico pela necessidade de incorporação, a curto prazo, de engeneering pela indústria nacional;

5. Nestas circunstâncias propomos a Vossa Excelência a adoção das seguintes medidas:

- 1) seja transmitida recomendação aos senhores ministros para que busquem, em cada uma das empresas sob sua jurisdição fazer um esforço especial visando a dirigir o maior volume possível de encomendas de máquinas e equipamentos relativos aos projetos em andamento, à indústria nacional;
- 2) seja formado um grupo técnico interministerial GTI, constituído de representantes dos signatários da presente e da CACEX, destinado a propor ao CDE as bases de orientação a serem observadas pelas empresas do governo, quanto à política de compra no mercado interno de máquinas, equipamentos e serviços de engenharia".

A N E X O 2

ESQUEMA DE IMPLEMENTAÇÃO DA DECISÃO RELATIVA À PREFERÊNCIA PARA UTILIZAÇÃO DE EQUIPAMENTOS NACIONAIS POR PARTE DOS ÓRGÃOS E EMPRESAS GOVERNAMENTAIS

E.M. nº 016-B - CDE, em 04 de outubro de 1974

Excelentíssimo Senhor Presidente da República

Cumprindo a determinação de Vossa Excelência ao aprovar a Exposição de Motivos nº 06, na reunião do Conselho de Desenvolvimento Econômico de 06 de maio p.p., os signatários da presente constituíram um Grupo Técnico para estudar os meios e modos de induzir os órgãos e empresas do Governo a aumentar a participação da indústria nacional nas suas encomendas de bens de capital.

2. Antes de tudo, cabe registrar que o simples fato de haver Vossa Excelência definido aquela diretriz de Governo já provocou reação bastante favorável da parte das empresas governamentais.

3. Os resultados dos trabalhos do Grupo estão contidos no relatório anexo à presente. Levantaram-se aspectos do problema que, ao permitir uma visão mais clara dos fatores positivos e negativos em atuação, facilitam sobremaneira o seu equacionamento e o encaminhamento de uma solução.

4. Considerou-se, em particular, que a encomenda de um determinado equipamento não é um ato isolado. É parte de um processo que começa com a engenharia básica de instalação que o equipamento vai integrar, passa pela engenharia de detalhe e pelo projeto do equipamento para se chegar, então, à seleção de fabricantes e à encomenda.

5. O processo, porém, não termina aí. Ele continua na fabricação do equipamento, na sua montagem e só é concluído quando, afinal, a instalação entra em ritmo normal de operação.

6. Assim sendo, a hora da colocação da encomenda não seria o momento mais adequado para orientá-la para o fabricante nacional. De fato, nesse momento a especificação já está feita e esta pode ser tal que inviabilize tecnicamente ou por problemas de patente, a fabricação do equipamento no País. A engenharia básica origina-se, na sua quase totalidade, de empresas consultoras estrangeiras que, como era de se esperar, especificam equipamentos normalmente fabricados pelo parque mecânico de seu país.

7. Ainda quando o fabricante nacional tenha todas as condições para produzir o equipamento, na hora da encomenda ele pode ser surpreendido com lotes muito grandes e/ou prazos de entrega exíguos e se ver na contingência de abrir mão da encomenda.

8. Esta visão do problema suscita duas questões cujo alcance vai muito além dos propósitos inicialmente visados. Uma delas se refere à capacitação tecnológica tanto dos usuários como dos fabricantes de equipamentos. Outra está relacionada com o planejamento de longo prazo na empresa, um dos itens mais importantes das técnicas modernas de gestão.

9. Nem todos os dirigentes de empresas do Governo têm o mesmo comportamento em relação às finalidades dessas entidades. Pensam que, ao criar a sua empresa, o Governo visou, além do propósito de produção eficiente, também constituir mais um ponto de apoio para acionar o processo de desenvolvimento.

Em geral, esses é que são tentados a estimular o fabricante nacional e a lhe atribuir encomendas, mesmo que o preço, inicialmente, não seja tão atrativo ou que a garantia de bom funcionamento não seja absoluta. A eles se deve creditar a implantação e o desenvolvimento de muitos ramos da indústria mecânica no País, nos últimos anos.

10. É importante que todos os dirigentes de empresas governamentais se conscientizem de que suas empresas, pelo porte, pela posição no mercado e pelo ramo onde atuam, têm uma responsabilidade de muito séria para com o desenvolvimento futuro do País: a assi

milação e ulterior desenvolvimento da tecnologia que estão corretamente importando do exterior.

11. Ocorre, não raro, aceitarem as empresas do Governo, passivamente, que a tecnologia seja normalmente importada. Os esforços para a sua assimilação são, nesse caso, insuficiente e, por isso, frequentemente se importa tecnologia já importada anteriormente. É preciso lembrar a essas empresas que suas congêneres no exterior, de porte equivalente, são auto-suficientes em tecnologia, isto é, compram, mas também vendem.

12. Algumas das empresas têm Centros de Pesquisas e disso se orgulham. Às vezes, porém, os centros estão desvinculados da atividade-fim da empresa, da sua operação, da sua unidade industrial e dos equipamentos que a compõem. Por isso, a empresa acaba por não assimilar a tecnologia que adquiriu e, quando chegar o momento de ampliar a unidade ou implantar outra, terá que recorrer novamente a seus consultores ou a seus licenciadores no exterior. Deste modo, oportunidades valiosas de assimilação de tecnologia incorporada em instalações importadas são perdidas.

13. No momento em que a empresa do Governo dominar a tecnologia envolvida nas suas instalações, ter-se-á dado solução a dois problemas: o da tecnologia e o da fabricação de equipamentos no País. Conhecendo a tecnologia, a empresa será capaz de suprir as informações básicas para a elaboração, no País, do projeto da instalação e dos equipamentos que a compõem. Como os projetos vão ser desenvolvidos na base da soma dos recursos técnicos da empresa, da firma de projetos e do fabricante potencial dos equipamentos, é evidente que a especificação destes vai ser compatível com a capacidade técnica daqueles.

14. A estratégia que se propõe para aumentar o conteúdo de equipamento nacional nos projetos das empresas do Governo assenta-se, portanto, em três pontos básicos:

- a) análise da lista de equipamentos dos projetos em vias de se iniciarem, a fim de verificar a possibilidade de encomendar no País itens previstos para importação;
- b) adoção, pelas empresas governamentais, do sistema de trabalhar com base em planos de investimentos de longo prazo, fortalecendo o esquema já adotado, nesse sentido, por várias delas;
- c) constituição, nas empresas, de núcleos técnicos capazes de assimilar e desenvolver a tecnologia envolvida em suas instalações.

15. A primeira medida, destinada a produzir efeitos a curto prazo, permitirá certamente evitar a colocação de encomendas no exterior de alguns itens. Ela poderá esbarrar, porém, em limitações quanto à capacidade técnica e prazo de entrega do fabricante nacional, pois este não contava com a encomenda e, portanto, não se preparou para recebê-la.

16. A segunda deverá surtir efeito a médio e longo prazos. Trabalhando com plano plurianual, a empresa tenderá naturalmente a distribuir seus investimentos mais uniformemente ao longo do tempo. Não havendo acúmulo de encomendas em períodos curtos, o fabricante nacional terá melhores condições de oferecer prazos de entrega razoáveis. Por outro lado, o conhecimento antecipado dos planos de compras das empresas dará ao fabricante segurança para expandir suas instalações na medida necessária.

17. Finalmente, a terceira proposição visa a permitir que a engenharia básica e o projeto sejam elaborados no Brasil. Com isso se assegura que seja especificado o máximo de equipamento nacional. Garante-se também - o que talvez seja mais importante - o início do amadurecimento tecnológico através da integração entre as empresas, firmas de engenharia, fabricantes de equipamentos, institutos de pesquisa e universidades.

18. No Brasil são principalmente as empresas do Governo que

têm condições para iniciar esse processo, por razões conhecidas.

Tendo em vista o que vem de ser exposto, pedimos vênua para propor a Vossa Excelência a adoção do seguinte esquema:

I - empresas governamentais serão orientadas pelos Ministérios a que estiverem jurisdicionadas no sentido de:

1) Diligenciar no sentido de dirigir para empresas brasileiras contratos de engenharia e encomendas de equipamentos.

2) Preparar, anualmente, plano plurianual de investimentos, abrangendo período de pelo menos 4 anos e apresentá-lo ao respectivo Ministério até 19 de outubro de cada ano. Para os dois anos mais próximos deverá ser discriminado o investimento em construção civil, equipamentos nacionais e equipamentos importados, assim como indicadas as fontes de recursos. Nessa oportunidade, será apresentado o programa da empresa para elevar o percentual de encomendas colocadas no País.

3) Apresentar, até 31 de março de cada ano, o relatório sobre a execução do plano no exercício precedente, justificando os desvios ocorridos.

Nesse relatório, será apresentada a relação das encomendas de equipamentos e serviços colocados no País e no exterior, no exercício precedente, discriminada por grandes itens e por valor.

4) Constituir núcleo de pesquisa industrial capaz de assimilar e, eventualmente, desenvolver a tecnologia dos processos e dos equipamentos em uso na empresa ou que venham a ser adquiridos.

II - O Conselho do Desenvolvimento Industrial, o Conselho de Política Aduaneira e a Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil S/A não favorecerão com isenções ou reduções de impostos a importação de equipamentos que possam ser fabricados no País.

III - Os Secretários-Gerais dos Ministérios se reunirão em abril e em novembro de cada ano para verificar os resultados das recomendações acima e sugerir os aperfeiçoamentos que se fizerem necessários.

Enquanto isso, o Grupo de Trabalho continuaria operando a nível técnico, em contato com as empresas, e já agora incorporando representantes da Comissão de Coordenação da Política de Compras no Exterior e da EMBRAMEC.

Aproveitamos a oportunidade para renovar a Vossa Excelência os protestos do nosso mais profundo respeito.

CAPÍTULO IV - A ORGANIZAÇÃO DO NOVO PADRÃO DE FINANCIAMENTO: O  
PAPEL DO BNDE

A implementação do II PND pressupunha a organização de mecanismos de financiamento capazes de fornecer suporte aos seus grandes projetos. Como o sistema financeiro privado em vigor estava basicamente voltado ao financiamento de créditos a curto prazo para capital de giro das empresas ou para o crédito direto ao consumidor, tratava-se de reorganizar as agências financeiras públicas, de acordo com as necessidades de financiamento de longo prazo para as áreas de insumos básicos e bens de capital.

De fato, desde a reforma do sistema financeiro no período de 1964/68, este desenvolveu-se desarticulado da órbita industrial<sup>(78)</sup> tanto a nível dos interesses (tratava-se de dois blocos de capital distintos), como no da propriedade do capital, o que colocou o Estado no papel de mediador entre os diferentes interesses, tentando através de seus aparelhos, maior entrosamento.

Desde então voltado para as aplicações de curto prazo, baixo risco e alta rentabilidade, o sistema financeiro privado passou a funcionar em torno dos intermediários financeiros (não monetários), especialmente bancos de financiamento e de investimentos, que tiveram uma grande diversificação e especialização,<sup>(79)</sup> dando lugar a novas formas de captação de recursos financeiros ao mesmo tempo que ampliava seu potencial de aplicações.

Dado que até 1965/66 os bancos comerciais não eram estimulados a alterar o prazo médio de seus empréstimos à indústria e ao comércio, o crescimento e a diversificação da atividade econômica impuseram a criação de mecanismos alternativos capazes de fornecer recursos adicionais de financiamento. Nesse quadro o maior dinamismo das financeiras é resultado da pressão pelo financiamento de prazo maior, entre seis e 12 meses.<sup>(80)</sup> Inicialmente cumprindo outras funções, elas foram se especializando no financiamento à compra de bens de consumo duráveis. Até o começo da década de 70, cerca de 96% do total de suas aplicações representavam financiamento direto ao consumidor (CDC) (um dos principais sustentáculos das taxas de crescimento da economia até 1973).

Além das financeiras, os bancos de investimentos surgiram da necessidade de instituições privadas com alto gabarito técnico e elevado nível de capital mínimo, especializadas em empréstimos de médio e longo prazo.<sup>(81)</sup>

No entanto, do ponto de vista das aplicações de recursos, os bancos de investimentos não cumpriram a importante função de financiamento de capital fixo das empresas, que representou somente 6% dos saldos de seus empréstimos e financiamentos em 1970. Quanto às operações, foram relevantes apenas os empréstimos para capital de giro das empresas, o que restringiu o papel desses bancos à aplicação e reestruturação da dívida para o giro das empresas do setor industrial.

Pelo lado do financiamento estrangeiro sua importância nessa estrutura reside no fato de canalizar recursos de empréstimos também para capital de giro das empresas; e portanto contribuíram para reforçar os esquemas de financiamento já existentes na economia.

Nesse contexto, o BNDE desempenhou um papel chave,<sup>(82)</sup> na medida em que, no processo de diversificação da estrutura financiera, as necessidades de financiamento de capital fixo de longo prazo não foram preenchidas.

Desde a década de 50, o BNDE vinha sendo sistematicamente responsável pelos empréstimos de longo prazo, principal ponto de estrangulamento no financiamento global da economia.<sup>(83)</sup> Mesmo após a reforma financeira a especialização permaneceu: ao BNDE coube o financiamento dos investimentos a longo prazo (capital fixo) em setores estratégicos, enquanto que, aos bancos comerciais, financieras, bancos de investimentos (conglomerados financeiros) coube suprir o capital de giro necessário ao funcionamento corrente da economia.

Dadas as condições históricas da formação e desenvolvimento do capitalismo brasileiro e sua inserção no contexto econômi

co internacional, tornava-se pouco provável a montagem de uma organização econômica onde os conglomerados exercessem o papel de articuladores inter-empresas para mobilização de capital financeiro. Resultado: tais intermediários financeiros não tinham vocação para centralizar e mobilizar capitais, condição necessária à ampliação da indústria pesada. Este papel foi representado pelas agências financeiras públicas. (84)

Na década de 70, como as metas do II PND eram, entre outras coisas, o desenvolvimento da indústria pesada, o crescimento da indústria nacional e a internalização da produção tecnológica, foi preciso resgatar o papel do BNDE, de agência financiadora de longo prazo nos setores estratégicos da economia, tal como na década de 50; e, mais especificamente, reorganizar a articulação inter-empresarial, de modo que os blocos nacionais privados, públicos e internacionais respondessem pela execução dos projetos na área de insumos básicos e pela expansão do setor de bens de capital. Em outras palavras, os grandes projetos do II PND somente seriam levados adiante com grande concentração de capital e maciços financiamentos externos.

Em relação ao primeiro ponto, assinalamos a "ineficiência" do sistema financeiro privado, que estava ajustado para acompanhar e suportar o desempenho da indústria de duráveis. Restava pois a alternativa de concentrar recursos através do sistema financeiro público e colocá-los à disposição das empresas situadas nos setores de base. Quanto ao financiamento estrangeiro (direto ou de longo prazo), a situação era extremamente complexa, em função da crise do petróleo e do conseqüente desequilíbrio na estrutura financeira internacional (a começar do sistema financeiro que em 1975/76 limitaram a expansão mundial do crédito). Ademais, as alterações no padrão de industrialização determinado pelo II PND implicariam numa reorganização, ainda que pequena, na divisão internacional do trabalho, o que tornava ainda mais complexa a relação com os fluxos financeiros internacionais. (85)

#### 4.1 - O PROJETO DO BNDE E A DEFINIÇÃO DE SEUS PROGRAMAS

Os financiamentos na área de insumos básicos seriam possíveis pela organização de um conjunto de projetos chave; e dada a específica institucionalidade brasileira, as metas básicas confundir-se-iam com a implantação de um elenco reduzido de projetos chave a cargo de grandes empresas estatais alçadas pela estratégia à posição de seus agentes centrais.<sup>(86)</sup>

Os projetos organizados na forma de joint-ventures, tripartites seriam nucleados na empresa estatal, a qual articularia seus sócios nacionais e estrangeiros. No setor siderúrgico, por exemplo, os projetos da Usina Siderúrgica de Tubarão e de Itaquí seriam desenvolvidos com a participação acionária<sup>(87)</sup> de empresas estrangeiras articuladas pela SIDERBRAS, além do BNDE, da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), COSIPA, USIMINAS, AÇOMINAS, etc. No setor dos metais não ferrosos, por exemplo, os projetos Trombetas, Alunorte e Albrás, seriam desenvolvidos com a participação da CVRD, a Light Metal Smelters Association (grupos japoneses), além do próprio BNDE e da FIBASE.

Para sustentar essa forma de intervenção e portanto de um volume razoável de investimentos, o BNDE diversificou-se administrativamente, reforçou seu orçamento e criou vários programas. De acordo com seu 1º Plano Quinquenal de Ação (1974/78), foram criadas três empresas subsidiárias, vários programas e medidas com os objetivos de ampliar e reorganizar as possibilidades de produção dos setores considerados estratégicos pelo II PND.

Em maio de 1974 fundaram-se a Empresa Mecânica Brasileira S/A - EMBRAMEC, a Insumos Básicos S/A, Financiamento e Participação - FIBASE e a Investimentos Brasileira S/A - IBRASA.

A IBRASA tinha o objetivo de capitalizar o setor industrial mediante "participação societária minoritária e/ou subscrição de debêntures conversíveis em ações, para implantação ou expansão de empresas brasileiras".<sup>(88)</sup> Ela funcionava como uma agência

de crédito, cuja carteira incluía ações e outros títulos de empresas a serem lançados ao público posteriormente, quando houvesse a conveniente maturação do investimento. Pretendia-se, com isso, resolver vários problemas, entre os quais a necessidade de capitalizar empresas industriais e de resguardar a posição majoritária do acionista brasileiro na organização dos projetos. (89)

A FIBASE visava permitir a montagem de um mecanismo financeiro de apoio à indústria de base, mediante financiamento e participação, para viabilizar os empreendimentos, de preferência sob a égide da iniciativa privada, voltados para expansão da produção de matérias-primas e bens intermediários. Ela cumpria o objetivo de manter as "taxas de crescimento da economia brasileira, impondo medidas especiais destinadas a garantir a sustentação do pleno funcionamento do aparelho produtivo (...) Para isso seria indispensável ao país contar com a certeza de um suprimento adequado das matérias-primas de mais larga utilização". (90)

A EMBRAMEC, por sua vez mantinha estreita articulação com o BNDE e o Ministério da Indústria e Comércio e seu objetivo era montar um esquema financeiro destinado a prover o "financiamento e participação de capital a fim de estimular a implantação de um segmento produtor de bens de capital de grandes proporções, atuando simultaneamente: do lado de oferta interna, acompanhando o processo de expansão das empresas produtoras nacionais e inclusive orientando-as para a especialização segundo sua melhor vocação; do lado da demanda, conhecendo antecipadamente as encomendas de equipamentos das diferentes empresas do governo e influenciando sobre a sua orientação, voltadas ao máximo para compras no país; e do lado do desenvolvimento tecnológico, realizando diretamente ou promovendo a realização das iniciativas nacionais necessárias à completa implantação da atividade de engineering (...)". (91)

Além disso, a EMBRAMEC fornecia suporte financeiro à criação de empresas dedicadas exclusivamente à elaboração de projetos de equipamentos. Desse modo era possível associar uma ou mais empresas nacionais do setor mecânico a empresas estrangeiras detentoras de kow-how.

Com respeito à organização do BNDE, cabe salientar que visando a distintas finalidades, as modalidades exercidas desdobram-se pelas principais categorias: Fundo de Reparelhamento Econômico,<sup>(92)</sup> que financiava "até 60% do investimento com prazos de carência até 18 meses após a implantação e amortização até 15 anos da contratação do financiamento. Esse programa situava seus juros no intervalo de 5% a 8% mais correção";<sup>(93)</sup> Programa de Operações Conjuntas (POC), que visava aumentar a produtividade de empresas médias e pequenas excluídas, devido à sua dimensão, dos demais programas do BNDE. Os financiamentos destinavam-se a investimentos fixos e reforço de capital de giro;<sup>(94)</sup> Fundo de Modernização e Reorganização Industrial (FMRI), criado em 1970 mas realmente importante apenas depois de 1974, que visava o financiamento de projetos de fusões, incorporações e reorganização técnica, "com vistas à melhoria da eficiência e do aumento do poder de competição das empresas brasileiras, especialmente em termos de modernização, estrutura financeira, reformulação tecnológica e ao aprimoramento da capacidade gerencial";<sup>(95)</sup> Fundo de Desenvolvimento Técnico-Científico (FDCT), com novo regulamento aprovado em 1974, está belecendo uma linha de incentivos às empresas nacionais para iniciativas "diretamente relacionadas com a criação, adaptação ou assimilação de tecnologia mesmo porque esta tornou-se condição primordial para competição frente a subsidiárias de organizações estrangeiras".<sup>(96)</sup>

A criação dessas empresas, programas e/ou fundos - assim como a reorganização/reestruturação de alguns deles - caracterizou uma alteração qualitativa do BNDE, a nível dos instrumentos e instituições. O principal agente financiador do II PND teve seu capital aumentado, em termos reais, em 38% em 1974, 16% em 1975 e 44% em 1976, com repasses de recursos do Tesouro Nacional.

Com relação à captação de recursos, em 25 de junho de 1974<sup>(97)</sup> foram transferidos para o BNDE os fundos do PIS/PASEP, até então sob controle da Caixa Econômica Federal, reforçando em, aproximadamente, 50% seu potencial financeiro no período.

Tabela 1

INGRESSO DE RECURSOS

1973/77

Em milhões Cr\$ de 1977

DISCRIMINAÇÃO	1973	1974	1975	1976	1977
<u>Rec. geração interna</u>	5 941	5 330	8 557	9 499	11 036
<u>Aport. origem nacional</u>	7 043	20 996	34 652	31 395	33 910
. Dotação orçamentária	2 482	2 064	2 828	429	1 090
. Finan. e Repasses	4 561	13 050	9 863	7 410	8 990
. Rec. Administrados PIS/PASEP	-	5 882	21 961	23 556	23 830
<u>Aport. origem estrang.</u>	1 603	1 510	3 816	2 316	5 701
<b>T O T A L</b>	<u>14 587</u>	<u>27 836</u>	<u>47 025</u>	<u>43 210</u>	<u>50 647</u>

FONTE: BNDE - Relatório de Atividades de 1977

A transferência desses fundos e as limitações no mercado financeiro internacional do período fizeram do BNDE o monopolizador do mercado de recursos de longo prazo para investimentos básicos.

Assim, as opiniões de empresários ligados ao setor de bens de capital davam conta de que a atuação do BNDE, a partir de maio de 1974, "pode ser considerada um dos marcos mais importantes na história da indústria de bens de capital sob encomenda, tendo sido marcada por iniciativas do governo federal, visando estabelecer condições efetivas para o desenvolvimento do setor".<sup>(98)</sup> Essas iniciativas constituíam, também, um marco na relação entre os empresários - através de suas associações Abdib, Abimaq - e o Estado, em particular o Ministério do Planejamento, Indústria e Comércio e o próprio BNDE.<sup>(99)</sup>

No ano seguinte, o BNDE propôs a adoção de três medidas:

- a) formação de consórcios de bancos de investimento para financiar grandes projetos, acima do limite fixado até então; com isso os investidores dispunham de outras fontes de captação, fora do esquema BNDE;
- b) redução seletiva das taxas de juros para projetos enquadrados nas prioridades fixadas pelo Estado; essas taxas oscilavam entre 3% e 5%, distribuídas da seguinte forma: 1) 3% a.a. para projetos que utilizassem percentagem igual ou superior a 60% de equipamentos nacionais; 2) 4% a.a. para projetos enquadráveis no subprograma de insumos básicos ou equipamentos de base, com participação de equipamentos nacionais inferior a 60%; 3) 5% a.a. para os demais itens do subprograma de insumos básicos e equipamentos de base;
- c) financiamento, pela Agência Especial de Financiamento - FINAME,<sup>(100)</sup> do aluguel de máquinas de grande porte utilizadas em indústrias de bens de capital. "Nesse setor, existem equipamentos muitas vezes indispensáveis, mas muito caros para uma utilização não plena",<sup>(101)</sup> de modo que o BNDE bancaria o ócio das máquinas e o empresário pagaria seu aluguel, de acordo com as horas utilizadas.

Para convencer a parcela de empresários que, no início de 1975, ainda vacilava em fazer grandes investimentos diante da crise que despontava a nível mundial, o presidente do BNDE, Marcos Viana, garantia que a indústria mecânica "vai ser, e por muito tempo, um dos negócios mais seguros do país e mesmo um dos mais importantes setores motrizes capazes de induzir, pelos efeitos de encadeamento que gera, a sustentação de altas taxas de crescimento, e ao mesmo tempo a melhoria do patamar tecnológico do país."<sup>(102)</sup>

Igualmente com objetivo de incentivar os investimentos desse segmento, foi limitada em 20% a correção monetária<sup>(103)</sup> incidente nos financiamentos aprovados até 31 de dezembro de 1975, fi

cando o eventual excedente a ser abatido do imposto de renda das empresas. Essa medida forçava os empresários a anteciparem seus investimentos. (104)

O BNDE montou também um programa de implantação de empresas de engineering no país, que seria desenvolvido pela EMBRAMEC e FINAME, com o objetivo de "pôr um termo na assessoria de engineering prestada por empresas estrangeiras (...) que impede a participação do setor de bens de capital nos próprios projetos brasileiros, pois seu objetivo é garantir encomendas para si mesmas". (105)

Em documento denominado "Ação para a Empresa Privada Nacional", o BNDE declarou-se disposto a tomar novas decisões, utilizando o sistema financeiro privado com recursos do próprio Banco e do Programa Especial de Apoio à Capitalização da Empresa Privada Nacional (PROCAP) (106). Este Programa visava de maneira clara:

- a) capitalizar as empresas privadas nacionais;
- b) dinamizar o mercado de ações, que se tornaria receptivo aos bancos de investimentos, permitindo-lhes possibilidade de avaliarem as empresas que poderiam recorrer ao mercado para efeito de capitalização;
- c) criar um novo mecanismo que poderia concorrer para a descentralização das decisões relativas à "poupança estatizada".

Simultaneamente, o BNDE empregava recursos próprios ou originados do fundo PIS/PASEP, para contratar com os bancos privados de investimentos aberturas de crédito destinadas a facilitar a aquisição de ações de empresas privadas nacionais, através do Programa de Financiamento a Acionistas - FINAC. As ações deviam pertencer a empresas que operassem, principalmente, no setor de máquinas e equipamentos, componentes para a indústria elétrica, eletrônica e mecânica, siderúrgica e metalúrgica de não ferrosos, petroquímica e mineração.

Essas medidas - as mais expressivas de um elenco maior - adotadas pelo BNDE, levariam o Ministro do Planejamento Reis Velloso a concluir: "Agora estamos construindo o capitalismo industrial brasileiro e há um trabalho sistemático sendo feito nesse sentido". (107)

#### 4.2 - A ORGANIZAÇÃO DOS ESQUEMAS DE FINANCIAMENTO PARA O QUINQUÊNIO 1974/1978 (108)

As medidas acima mencionadas foram responsáveis pelo substancial aumento das aplicações de recursos do BNDE no período 1974/78, principalmente até 1977, ano em que foi fixado o limite máximo de investimentos dos órgãos e empresas dos Ministérios e instituições de crédito financiadoras de investimentos fixos.

No entanto, apesar da política de contenção dos gastos e do corte do orçamento das empresas públicas, a nível das aplicações efetivas realizadas pelo BNDE os gastos reais permaneceram praticamente constantes até 1978, mantendo-se nos mesmos níveis de 1975, não obstante a redução real de 57% para os desembolsos aprovados, conforme tabelas 2 e 3.

Tabela 2

#### DESEMBOLSOS APROVADOS PELO BNDE

(Inclusive repasses às subsidiárias)

ANO	CR\$ MILHÕES CORRENTES	CR\$ MILHÕES DE 1978	TAXAS CRESCENTES (%)
1972	3 710	19 630	-
1973	5 538	25 462	30
1974	16 885	60 304	137
1975	32 923	92 066	53
1976	52 257	104 715	14
1977	32 694	45 345	( - 57 )
1978	73 837	73 837	63

FONTE: Relatório BNDE - vários anos.

Tabela 3

DESEMBOLSOS EFETIVOS DO BNDE

(Inclusive repasses às subsidiárias)

ANO	CR\$ MILHÕES CORRENTES	CR\$ MILHÕES DE 1978	TAXA CRESCENTE (%)
1972	3 186	16 857	-
1973	4 498	20 680	23
1974	10 575	37 768	83
1975	21 013	58 762	56
1976	30 493	60 334	3
1977	44 452	61 653	2
1978	62 104	62 104	0,7

FONTE: Relatório BNDE - vários anos..

Em consequência, os grandes projetos prioritários, de acordo com o II PND, avançaram durante o período, pois no último quadrimestre de 1976 as empresas anteciparam suas decisões de investimento a fim de alcançarem as benesses da correção monetária limitada em 20%.

O BNDE deu prosseguimento em 1977/78 ao atendimento dos projetos aprovados no ano anterior, de modo que, mesmo prevalecendo as medidas recessivas do Ministério da Fazenda, os projetos industriais prioritários continuaram recebendo investimentos. Os novos projetos é que começaram a sentir os efeitos da política de contenção, havendo cortes nas aprovações e maior rigor na seleção.

Os grandes projetos das empresas privadas nacionais de bens de capital foram atendidos, na grande maioria, em 1975/76; depois disso quase todos os recursos foram mobilizados para a FINAME (em média, 80% a.a. do total dos repasses), com a finalidade de assegurar, em escala crescente, a comercialização de máquinas e equipamentos produzidos internamente.

Quanto à distribuição das aplicações efetivas no período 1975/78, os setores de insumos básicos e bens de capital foram responsáveis, em média, por cerca de 70% do total das aplicações do BNDE, conforme mostram as tabelas 4 e 5.

Tabela 4

DESEMBOLSOS APROVADOS PELO BNDE  
1973/78.

Em Cr\$ milhões correntes

DISCRIMINAÇÃO	1973	TAXA CRESC	1974	TAXA CRESC	1975	TAXA CRESC	1976	TAXA CRESC	1977	TAXA CRESC	1978	TAXA CRESC
Insumo Básico	1 834	33%	7 572	45%	13 718	42%	23 616	45%	9 114	28%	22 112	30%
Bens de Capital	368	7%	717	4%	6 738	21%	12 326	24%	15 226	46%	15 253	21%
Out. Programação	3 368	60%	8 596	51%	12 467	37%	16 315	31%	8 354	26%	36 472	49%
TOTAL BNDE	<u>5 538</u>		<u>16 885</u>		<u>32 923</u>		<u>52 257</u>		<u>32 694</u>		<u>73 837</u>	

FONTE: BNDE - Relatório Anual, vários anos.

Tabela 5

DESEMBOLSOS EFETIVADOS PELO BNDE  
1973/78

Em Cr\$ milhões correntes

DISCRIMINAÇÃO	1973	TAXA CRESC	1974	TAXA CRESC	1975	TAXA CRESC	1976	TAXA CRESC	1977	TAXA CRESC	1978	TAXA CRESC
Insumo Básico	1 130	25%	3 559	34%	8 703	41%	9 397	31%	16 049	36%	26 432	43%
Bens de Capital	638	14%	1 345	13%	3 827	18%	10 788	35%	15 698	35%	19 324	31%
Out. Prog.	2 731	61%	5 671	53%	8 484	41%	10 308	34%	12 705	29%	16 348	26%
TOTAL	<u>4 499</u>		<u>10 575</u>		<u>21 014</u>		<u>30 493</u>		<u>44 452</u>		<u>62 104</u>	

FONTE: BNDE, Relatório Anual - vários anos.

Na área de insumos básicos, quase 80% dos recursos foram aplicados na siderurgia, química, petroquímica e celulose e papel. Embora em 1977 tenha havido um decréscimo, em termos reais, de aproximadamente 73%, os investimentos realizados permaneceram elevados

a níveis de 1975. Os projetos encaminhados para aprovação, após as mudanças na orientação da política econômica (1977/78) começaram a ser rigorosamente selecionados para compensarem os limites de aplicações impostos ao BNDE.

Tabela 6

DESEMBOLSOS APROVADOS - POR PROGRAMAS  
1973/78

Em Cr\$ Milhões Correntes

PROGRAMAS	1973	TAXA CRESC	1974	TAXA CRESC	1975	TAXA CRESC	1976	TAXA CRESC	1977	TAXA CRESC	1978	TAXA CRESC
Mineração	16	1%	318	4%	144	1%	489	2%	292	3%	666	3%
Siderúrgica	776	42%	3 284	44%	7 203	53%	5 490	23%	5 906	65%	7 222	33%
Met. não ferrosos	138	8%	-	-	459	4%	2 741	12%	-	-	1 365	6%
Quim/petro.	757	40%	1 181	15%	3 209	23%	7 035	30%	165	2%	3 893	18%
Fertilizantes	-	-	773	10%	208	2%	1 131	5%	1 127	12%	667	3%
Cel./papel	40	2%	1 552	21%	1 109	8%	3 142	13%	42	1%	932	4%
Cimento	127	7%	463	6%	596	5%	3 187	14%	-	-	-	-
Repas./Fibase	-	-	-	-	790	5%	400	2%	1 582	17%	7 367	33%
<b>TOTAL</b>	<u>1 834</u>		<u>7 572</u>		<u>13 718</u>		<u>23 616</u>		<u>9 114</u>		<u>22 112</u>	
CR\$ de 1978	8 432		27 043	220%	38 361	42%	46 727	22%	12 641	-73%	22 112	75%

FONTE: Relatório BNDE, vários anos.

Tabela 7

DESEMBOLSOS EFETIVADOS - POR PROGRAMAS  
1973/78

Em Cr\$ milhões Correntes

PROGRAMAS	1973	TAXA CRESC	1974	TAXA CRESC	1975	TAXA CRESC	1976	TAXA CRESC	1977	TAXA CRESC	1978	TAXA CRESC
Mineração	29	3%	52	2%	127	2%	197	2%	721	5%	850	3%
Siderúrgica	659	58%	2 346	66%	4 213	48%	3 294	35%	5 465	34%	10 087	38%
Met/ñ/ferrosos	-	-	42	1%	151	2%	282	3%	888	6%	2 335	9%
Quim/Petr.	237	22%	579	17%	1 588	18%	2 894	31%	4 398	28%	5 583	21%
Fertilizantes	13	1%	55	2%	479	5%	518	6%	371	3%	1 441	6%
Cel./papel	81	7%	29	1%	713	8%	1 499	16%	2 280	14%	1 915	7%
Cimento	109	10%	285	8%	951	11%	215	2%	258	2%	641	3%
Repas/Fibase	-	-	170	5%	480	6%	498	5%	1 668	10%	3 580	14%
TOTAL	1 130		3 559		8 703		9 397		16 049		26 432	
Cr\$ 1978	5 195		12 710	145%	24 337	92%	18 593	-24%	22 259	20%	26 432	18%

FONTE: Relatório BNDE - vários anos.

No setor de bens de capital, a partir de 1975 grande parte das aplicações se transferiram para a FINAME (em média, 80% a.a.) Do mesmo modo que no setor de insumos básicos, houve um decréscimo real de 14% na aprovação de projetos, não obstante as aplicações efetivas tenham se mantido aos níveis de 1976.

Tabela 8

DESEMBOLSOS APROVADOS PARA SETOR DE BENS DE CAPITAL  
1973/78

DISCRIMINAÇÃO	1973	(%)	1974	(%)	1975	(%)	1976	(%)	CR\$ MILHÕES CORRENTES			
									1977	(%)	1978	(%)
Bens de capital e componentes	368		717		3 208		1 997		216		52	
Repas./ FINAME	-		-		3 060		9 500		15 010		12 150	
EMBRAMEC	-		-		469		829		-		3 051	
TOTAL BNDE	<u>368</u>		<u>717</u>		<u>6 737</u>		<u>12 326</u>		<u>15 226</u>		<u>15 253</u>	
CR\$ de 1978	1 692	-	2 561	52	18 840	636	24 389	30	21 118	-14	15 253	-28

FONTE: Relatório BNDE - vários anos.

Tabela 9

DESEMBOLSOS EFETIVADOS PARA O SETOR DE BENS DE CAPITAL  
1973/78

DISCRIMINAÇÃO	1973	(%)	1974	(%)	1975	(%)	1976	(%)	Em Cr\$ milhões correntes			
									1977	(%)	1978	(%)
Bens de Cap. e Componentes	238		395		720		1 832		1 859		1 173	
Repas./FINAME	400		750		3 060		8 450		13 000		17 488	
EMBRAMEC	-		200		47		506		839		633	
TOTAL BNDE	<u>638</u>		<u>1 345</u>		<u>3 827</u>		<u>10 788</u>		<u>15 698</u>		<u>19 324</u>	
CR\$ de 1978	2 933		4 804	64	10 702	127	21 345	99	21 772	20	19 324	-12

FONTE: Relatórios BNDE - vários anos.

Em 1978, o corte no orçamento do BNDE foi ainda mais profundo, pois os recursos disponíveis foram aplicados nos projetos de grande porte aprovados em 1976, comprometendo os que requereiam grande volume de recursos. Quarenta e quatro bilhões de cruzeiros foram aplicados pelo BNDE em 1977 mas, mesmo assim, grande parte das operações aprovadas no ano anterior - quando o Banco deferiu o maior número de projetos em sua história - foi adiada para 1978. (109)

A partir de então, o BNDE passou a praticamente não aprovar novos programas. Foi o caso dos programas da Siderbrás, Petroquímica, Petrofertil, Nuclebrás, Companhia Nacional de Alcalis etc.

Finalmente resta analisar o comportamento de uma das mais importantes subsidiárias do BNDE, a FINAME. Em 1975, ela definiu limites mínimos para os índices de nacionalização de máquinas e equipamentos que seriam comercializados com seu apoio financeiro: fixou esses índices em 75% a partir do início de 1976 e 80% em fins deste ano.

Ampliou-se o cadastro de fabricantes de bens de capital com o objetivo de acompanhar os índices de nacionalização aplicados pelas empresas e a proceder a concessões mais criteriosas, dando preferência aos setores julgados prioritários pela política econômica. Assim, apenas em 1975, foram aprovados cerca de Cr\$ 8,5 bilhões e liberados Cr\$ 4,5 bilhões, o que significou um crescimento real de aproximadamente 93% e 83%, respectivamente, com relação ao ano anterior.

Tabela 10

FINAME: OPERAÇÕES APROVADAS

Em Cr\$ milhões Correntes

ANO	CR\$ CORRENTES	CR\$ DE 1978	TAXAS CRESCIMENTO REAL
1973	1 970	9 057	-
1974	3 456	12 343	36%
1975	8 519	23 823	93%
1976	26 244	51 927	118%
1977	27 244	37 786	(- 28%)
1978	112 580	112 580	198%

FONTE: FINAME, Relatório Anual - vários anos.

Tabela 11

FINAME: APLICAÇÕES EFETIVAS

Em Cr\$ milhões Correntes

ANO	CR\$ CORRENTES	CR\$ DE 1978	TAXAS CRESCIMENTO REAL
1973	1 269	5 835	-
1974	1 870	6 679	14%
1975	4 364	12 204	83%
1976	10 424	20 626	70%
1977	18 044	25 026	21%
1978	28 186	28 186	12%

FONTE: FINAME, Relatório Anual - vários anos.

Quanto aos programas da FINAME, o Programa Especial a tingiu sua forma mais completa de atuação ao apoiar, de uma lado,

os setores considerados prioritários pelo II PND, e de outro, ao conceder taxas de juros e prazos de financiamento progressivamente mais favoráveis, à medida em que crescia o índice de nacionalização dos equipamentos e seu conteúdo tecnológico.

Para atender ao grande volume de projetos, especialmente nesse programa, foi autorizado um aumento de capital em cerca de Cr\$ 1 bilhão, no final de 1975. Isso possibilitou o crescimento real, em termos de projeto aprovados, de 132% em 1974, 131% em 1975 e 175% em 1976; juntamente com o Programa de Longo Prazo que teria um aumento de 90% em 1975, e 76% em 1976. Tal fato é significativo, uma vez que esses dois programas representavam cerca de 90% do total das aplicações da FINAME.

Tabela 12

OPERAÇÕES APROVADAS - POR PROGRAMAS  
1974/78

PROGRAMAS	1974	1975	1976	1977	1978
Médio Prazo	592	496	1 937	2 605	4 358
Longo Prazo	860	3 241	7 352	4 964	7 283
Especial	1 565	4 782	16 955	19 676	100 938

FONTE: FINAME, Relatório anual - vários anos.

Tabela 13

DESEMBOLSOS EFETIVADOS - POR PROGRAMAS

1974/78

Em Cr\$ milhões correntes

PROGRAMAS	1974	PARTICI PAÇÃO (%)	1975	PARTICI PAÇÃO (%)	1976	PARTICI PAÇÃO (%)	1977	PARTICI PAÇÃO (%)	1978	PARTICI PAÇÃO (%)
Médio Prazo	493	26	426	10	1 191	11	2 429	13	3 564	13
Longo Prazo	261	14	2 229	51	4 442	43	5 733	32	6 525	25
Especial	605	32	1 617	37	4 791	46	9 883	55	18 097	64

FONTE: FINAME, Relatório anual, vários anos.

A política econômica de redução dos gastos públicos, a partir de 1977, levou a FINAME a proceder alguns ajustes em suas normas e critérios de financiamento.<sup>(110)</sup> As principais alterações nos critérios operacionais foram: redução dos prazos de amortização e participação nas operações dos programas de longo e médio prazo; revisão dos critérios de enquadramento no programa de longo prazo, eliminando-se o financiamento automático de alguns itens; transferência para 1978 dos desembolsos efetivos de importantes projetos dos setores de infra-estrutura e insumos básicos. Conseqüência disso é que se concentraram em 1978 compromissos referentes a um grupo de projetos de grande porte, elevado custo e prolongado prazo de execução, tais como os projetos relacionados à implantação da Usina de Itaipu, Programa Siderúrgico Nacional, Programa Transporte Ferroviário e Programa Metroviário, entre outros. Esta foi a estratégia da FINAME frente ao agravamento da situação econômica, principalmente após 1977/78.

NOTAS

- (78) Sobre as reformas e o desenvolvimento do sistema financeiro neste período, ver Tavares, Maria Conceição - "Natureza e Contradições do Desenvolvimento Financeiro Recente" in Da Substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro, Rio de Janeiro, Ed. Zahar, 1974 - 4ª edição, pp. 209/255.
- (79) Conforme Tavares, Maria Conceição: "este movimento de expansão e modernização, ao haver-se processado com grande rapidez e paralelamente às modificações institucionais importantes, dando lugar a novas formas de captação de recursos financeiros, mudou apreciavelmente a importância relativa dos distintos grupos de instituições no financiamento privado e sua forma de organização e relações internas e externas", op. cit., pp. 225.
- (80) Conforme Gamboa, Roberto Ruiz - O Desenvolvimento Financeiro Recente e Fontes Externas das Empresas - texto publicado para o Seminário Internacional sobre Mercado de Capitais e Desenvolvimento Econômico - IBMEC, Rio de Janeiro, 1971, mimeo.
- (81) Conforme Gamboa, Roberto Ruiz: "Embora sejam instituições relativamente novas, os Bancos de Investimento tiveram um crescimento rápido e regular, passando de sete entidades em funcionamento em fins de 1966 para 30 em 1970. As operações ativas dessas instituições, como no caso das financeiras, cresceram a um ritmo superior ao dos empréstimos bancários" - op. cit., p. 24.

% dos empréstimos e financiamento segundo o objetivo da operação

	1966	1968	1971
Capital de giro	46,5%	84,1%	70,9%
Capital fixo	0,4%	0,8%	4,3%

- (82) Sobre o BNDE, ver trabalho de Viana, Ana Luiza D'Avilla: O BNDE e a industrialização brasileira - 1952/61, tese de mestrado, DEPE/UNICAMP, São Paulo, 1981.

- (83) Conforme Gamboa, Roberto Ruiz: "Ninguém poderia negar o papel chave desempenhado pelo BNDE em nosso processo de desenvolvimento econômico. Com efeito, surgiu ele em 1952 da necessidade de suprir recursos aos setores básicos de nossa economia, cujo atraso relativo comparado com a rápida expansão das indústrias de bens de consumo e ao acelerado progresso da urbanização, colocava em risco o prosseguimento do próprio processo de desenvolvimento. Apoiado basicamente em fundos tributários complementados por recursos de diversas origens (inclusive do exterior), a nossa principal agência de fomento participou do reequipamento e da ampliação do sistema de transporte, da construção e ampliação dos sistemas de energia elétrica, da instalação e ampliação de indústrias básicas como a Siderúrgica, etc." in op. cit. p. 27.
- (84) Sobre o assunto ver Tavares, M. C. - Da substituição de importações ao capitalismo financeiro, São Paulo, Zahar, 4ª edição, 1975, pp. 240/246.
- (85) Sobre o assunto ver os trabalhos de Coutinho, Luciano G. e Belluzzo, L. G. de Mello: Estado, Sistema financeiro e Manifestação da Crise e Coutinho, Luciano G.: Percalços e Problemas da Economia Mundial Capitalista, ambos publicados em Desenvolvimento Capitalista no Brasil - Ensaio sobre a Crise do Belluzzo, L. G. M. e Coutinho, R. (org.), São Paulo, Ed. Brasiliense, 1982. Ver também publicação de Arida, Persio (org.) - Dívida Externa, Recessão e Ajuste Estrutural. O Brasil diante da Crise - Rio de Janeiro, Paz e Terra, 2ª edição; além dos artigos de Tavares, M. C. - A Crise Financeira Global e de Furtado, Celso: A Crise da Economia Capitalista ambos publicados na Revista de Economia Política nº 10, vol. 3, nº 2, abril/junho de 1983.
- (86) Sobre a estratégia de desenvolvimento para esse setor ver trabalho de Lessa, Carlos op. cit. pp. 98/108.
- (87) Nesses acordos seria preciso equacionar os problemas sobre a participação da indústria nacional de máquinas e equipamento no suprimento das encomendas; a importação e difusão da tecnologia; preços dos produtos, quantidade a ser exportada; benefícios fiscais, etc... o que tornava a viabilidade dos projetos cada vez mais precária.

- (88) Conforme publicação do CDE, op. cit. volume I p. 17.
- (89) Idem, p. 18
- (90) Idem, p. 19. A FIBASE teria ainda o apoio dos Ministérios das Minas e Energia e da Indústria e Comércio.
- (91) Idem, pp. 23/24.
- (92) O F.R.E. entrou em vigor em 26/11/51 pela Lei 1.474, constituindo durante muito tempo o fundo mais importante do BNDE para financiamento interno. Ver Viana, Ana Luiza, op. cit.
- (93) Conforme Lessa, Carlos, op. cit. p. 116.
- (94) Esse programa seria relacionado com a adoção de esquemas de taxas diferenciadas como forma de estimular os investimentos nas regiões menos desenvolvidas.
- (95) Conforme Relatório do BNDE de 1974.
- (96) Conforme Relatório Anual do BNDE de 1974. Grifo meu.
- (97) Conforme a Lei complementar nº 19, aprovada no CDE.
- (98) Conforme Abdib Informa de agosto de 1974.
- (99) É significativa a nomeação, para o Conselho Administrativo da recém criada EMBRAMEC, dos empresários Cláudio Bardella, presidente da Abdib, Paulo Villares, Giordano Romi e Luiz Eulálio Vidigal, todos ligados ao setor mecânico.
- (100) A FINAME pós 1974 era o suporte para o financiamento das compras e vendas de máquinas e equipamentos produzidos internamente. Ela operava com três programas básicos: Programa de Médio Prazo, voltado ao amparo das pequenas e médias empresas industriais sob efetivo controle nacional; Programa de Longo Prazo com faixas diferentes de financiamentos, cujos prazos de amorti

zação e carência variavam de acordo com a destinação dos recursos mobilizados e o prazo de maturação do empreendimento, e taxas de juros preferenciais para investimentos no setor de bens de capital; Programa Especial, criado em 1973, oferecendo condições de prazos e taxas de juros competitivas com as das instituições financeiras internacionais, objetivando desenvolver a produção de bens de capital sob encomenda.

- (101) Conforme O GLOBO, Rio de Janeiro, em 14/03/1975.
- (102) Conforme GAZETA MERCANTIL de São Paulo, em 15/03/75. Marcos Vianna declarou convidar "esses empresários a desencadearem seus planos de expansão o mais rápido possível (...) com o apoio do BNDE mesmo para projetos de grandes dimensões, que são compatíveis com as necessidades do país" - idem, grifo meu.
- (103) Conforme Decreto Lei 1.452/76.
- (104) Embora limitando a correção monetária, isso não acarretaria a descapitalização dos recursos do BNDE, uma vez que o Tesouro Nacional respondia pelo excedente da correção.
- (105) Conforme diretor superintendente da EMBRAMEC, no Estado de São Paulo em 27/08/75.
- (106) Conforme já visto anteriormente, esse Programa teria recursos de Cr\$ 2 bilhões (em Cr\$ de 1976) que seriam repassados aos bancos privados de investimentos a fim de que estes subscrevessem lançamento de ações de empresas privadas nacionais decorrentes da necessidade de aumento de capital. Estava implícito nesse programa uma resposta às críticas ao processo de estatização da economia, formuladas por segmentos empresariais que haviam sido excluídos das articulações estratégicas do II PND.
- (107) Conforme "O Estado de São Paulo" de São Paulo em 04/02/1977.
- (108) Consideramos apenas as aplicações do BNDE, excluindo suas subsidiárias EMBRAMEC, FIBASE, IBASA, FINAME, exceto quando mencionadas.

(109) Conforme o relatório do BNDE para 1976/77/78.

(110) Isto ocorreu para os projetos novos. Quanto às aplicações efetivas, o que houve foi uma diminuição das taxas de crescimento até os níveis de 1976, dando conta dos projetos aprovados anteriormente. Conforme tabelas anteriores.

CONSIDERAÇÕES

O modelo que esboçamos sinteticamente, em grande parte explícito no II PND, foi a meta sistemática do governo Geisel, sobretudo dos setores mais próximos ao presidente. Ao mobilizar vários aparelhos econômicos (reestruturados ou não), recursos do BNDE, criar programas e normas, desenvolver novo mecanismo de processo decisório, e adequada correlação de forças no interior da máquina estatal, o que se buscou foi executar os projetos da política econômica. Porém, apesar dessas medidas, a estratégia esteve longe de ser alcançada, principalmente após 1976/77, quando foi oficialmente abandonada pelo governo.

Não obstante, a avaliação oficial, em particular dos órgãos ligados à Secretaria do Planejamento da Presidência da República, foi que os objetivos essenciais da estratégia foram atingidos. Em seu balanço, apontaram os seguintes pontos:

Em primeiro lugar avançou-se na consolidação do modelo neocapitalista: "a empresa privada nacional passou a ter um papel de muito maior destaque, inclusive realizando considerável número de grandes projetos em setores intensivos de capital e de tecnologia".<sup>(111)</sup>

Em segundo lugar houve considerável progresso social: "pode-se hoje afirmar que os objetivos da política social do governo foram satisfatoriamente atingidos, sobretudo quando consideradas as dificuldades enfrentadas pela economia brasileira e a conjuntura internacional desfavorável (...)"<sup>(112)</sup> Ou ainda, "estamos caminhando no sentido de realizar a ampliação da classe média e ascensão da classe trabalhadora (...)"<sup>(113)</sup>.

Por último, foram realizadas as mudanças na estrutura produtiva para adaptá-la à nova realidade internacional: "foi conferida grande ênfase ao processo de investimentos à energia (petróleo, principalmente), à expansão e diversificação das exportações, à contenção e substituição de importações (sobretudo em insumos básicos e bens de capital)"<sup>(114)</sup>.

Em síntese, na ótica oficial acreditava-se que: "Decorridos quase cinco anos, pode-se afirmar que os objetivos essenciais da estratégia adotada foram atingidos, e que eles eram os que melhor convinham ao País. Sua economia continuou crescendo, ainda que em ritmo menos intenso que o alcançado até 1973; evitou-se o desemprego, com suas indesejáveis sequelas sociais; procurou-se obter, gradativamente, o reequilíbrio no balanço de pagamentos; os efeitos da inflação sobre os salários foram neutralizados, logrando-se aumento real no seu poder de compra. Mais importante, as modificações operadas na estrutura da economia encaminharam soluções duradouras para os desequilíbrios gerados no setor externo, principalmente pela elevação dos preços do petróleo. Os custos sociais inevitáveis da opção de estratégia adotada - principalmente a expansão da dívida externa - foram, certamente muito menores que os decorrentes da recessão e do desemprego, de duração imprevisível".<sup>(115)</sup>

Apesar do então ministro Reis Velloso considerar a parte quantitativa do II PND como não essencial,<sup>(116)</sup> as justificativas da execução da estratégia baseavam-se, na maioria das vezes, em dados estatísticos, conforme observamos no "Balanço Preliminar do II PND", de autoria da SEPLAN e na publicação "Realizações do Governo Geisel", do IPEA.

Nós, ao contrário, consideramos que o II PND esteve longe de ser viabilizado, quer seja em sua estratégia econômica (alteração do padrão de industrialização), como na concepção político-institucional (projeto mais amplo de democratização do Estado) e na ampliação das políticas sociais. O que identificamos como essencial não se realizou. O governo Geisel não conseguiu montar um novo modelo de industrialização nem compôr os interesses dos vários segmentos sociais, em especial dos blocos empresariais, sob a direção daqueles que seriam os setores estratégicos na reorientação do capitalismo brasileiro.

Vários fatores nos indicam o fracasso do II PND, principalmente quando analisamos a evolução dos projetos na área de insumos básicos e sua repercussão no setor de bens de capital. Quanto

91

ã primeira, a partir de 1976/77 a grande maioria daqueles projetos foi abandonada ou teve suas metas reduzidas; quanto ao segundo, considerado o setor prioritário e estratégico, também a partir desse período, passou a defrontar gravíssimos problemas, tais como grande capacidade ociosa, problemas de demanda, baixa competitividade, tecnologia obsoleta, grande endividamento, etc. Além disso, de setores que, politicamente, deveriam constituir peças de sustentação do governo Geisel, tornaram-se acirrados críticos à atuação do Estado.

Vejamos alguns fatores que mostraram a falência desses projetos.

No setor de insumos básicos, área de siderurgia, o CDE aprovou em 1974 as metas do Plano Siderúrgico Nacional, baseando-se nos projetos de Tucuruí e Tubarão. Já em 1976, a Nippon Steel Co. condicionou sua participação em Tucuruí à reversão do mercado mundial de aço, praticamente condenando o projeto pois a Siderbrás sozinha não tinha capacidade financeira-tecnológica para levá-lo adiante. O projeto Tubarão<sup>(117)</sup> só se tornou viável em 1978, após as mais duras críticas dos segmentos empresariais ligados ao setor ao governo Geisel.

Com relação à produção de aços planos e perfis pesados, a Mensagem ao Congresso em 1975 prometeu para o ano seguinte conclusão da segunda etapa dos projetos da expansão das três usinas estatais<sup>(118)</sup>, que foi transferida por decisão da CONSIDER para 1977 e 1979.

Na produção de redondos e produtos leves, reservada normalmente à empresa privada, a mesma Mensagem ao Congresso advertia o setor privado: "considerando o relativo atraso verificado na realização de programas de ampliação do subsetor de não planos, o governo adotará, a curto prazo, medidas no sentido de sua dinamização, de sorte a assegurar o suprimento ao crescente mercado interno"<sup>(119)</sup>. Entretanto, o Instituto Brasileiro de Siderurgia (IBS), já em 1976,

reclamava: "é preciso que o governo defina com urgência as regras do jogo, delimitando o campo de atuação das empresas estatais e privadas. Antes que se fale em desestatização, seria bom manter intactos os objetivos fixados no governo Médici, que atribuiu a iniciativa privada a atuação no setor de aços não planos". (120)

Em abril de 1978, no 89 Congresso Brasileiro de Siderurgia, avaliou-se que a crise internacional e a performance da economia brasileira haviam reduzido pela metade as metas de 1974.

Na área dos não ferrosos a evolução foi análoga, a começar pelo alumínio. Além de propor expansão das empresas pré-existent, o II PND depositou esperanças nas grandes reservas de bauxita da região de Trombetas, sendo concebidos os complexos Alunorte e Albrás e a construção da usina de Tucuruí. Porém, em 1976 as negociações entre a Light Metal Smelters Association e a CVRD ainda não estavam concluídas, as metas iniciais haviam sido reduzidos à metade e a entrada em operação prevista para 1980 adiada por cinco anos (121).

Na área do cobre, em 1973 o BNDE encampou toda produção de mineração em Camagua, no Rio Grande do Sul, e o projeto Caraíba Metais na Bahia. Esse último foi transferido para a FIBASE, sendo que a CONSIDER programou em 1975 a instalação de duas usinas. Porém, em 1977, o projeto Caraíba Metais continuava em exame.

A área de nitrogenados, a cargo da Petrobrás, previa a ampliação da planta de Camaçari, e a implantação de vários outros projetos como, por exemplo, em Araucária e Laranjeiras no Sergipe. Em 1977 não haviam sido sequer definidos os estudos.

No setor de exploração de minérios de ferro ocorreu lenta e complicada evolução das negociações entre a CVRD e a United States Steel para a exploração das minas de Carajás. Em 1975 esta empresa havia reduzido sua participação na Amazônia Mineração de 49% para 25% e em 1977 desistiu definitivamente de participar do projeto. (122)

Essas foram as dificuldades encontradas pela maioria dos projetos propostos pelo II PND na área de insumos básicos, no período 1974/78; poucas foram as áreas em que existiu harmonia entre os diferentes interesses empresariais.

Quanto ao setor de bens de capital, o Plano propunha que o valor da produção em 1978 fosse o dobro do de 1974, ou seja, a participação nacional na oferta interna deveria ser de 60% contra 48%. (123)

Entre 1970 e 1977 verificamos que o coeficiente de importação de bens de capital foi ascendente até 1975, conforme a tabela abaixo, quando alcançou cerca de 31%. Mas nos dois anos seguintes a evolução desse coeficiente registrou grande redução devido à contratação das importações, sem que, ao mesmo tempo, tenha ocorrido aumento substancial da produção interna; isso se explica pelo fato de que em 1976/77 os programas de investimentos no setor estavam contraídos em virtude da grande expansão de sua capacidade até final de 1975, sem que aumentassem as encomendas.

ANO	COEFICIENTE DE IMPORTAÇÃO
1970	25,8
1971	28,5
1972	28,4
1973	24,6
1974	29,8
1975	31,1
1976	25,0
1977	20,7

FONTE: Estimativa a partir dos dados de produção (FIBGE) e importação (Banco Central, Relatórios).

Nesse período, as medidas adotadas pelo governo Geisel com objetivo de desenvolver o setor, sempre foram ambíguas: criaram-

se mecanismos e normas para expandí-lo, ao mesmo tempo em que não se colocaram restrições as importações pelas empresas internacionais aqui instaladas, que se concentraram na compra de bens de capital seriados.

Além disso, as próprias empresas estatais não se vincularam à demanda dos bens produzidos internamente: "ao formularem seus programas de expansão, as empresas públicas procuram tomar em conta, naturalmente seus objetivos privados. Assim, por exemplo na encomenda de equipamentos não há qualquer preocupação em privilegiar a compra no mercado interno, visando incentivar o desenvolvimento de empresas do setor de bens de capital, ou poupar divisas à greve situação da balança de pagamentos. O que interessa é a minimização dos riscos, o custo do equipamento, sua qualidade tecnológica e o prazo de entrega que deve estar ajustado a seu cronograma de inversões". (124)

Até 1975 as empresas ligadas ao setor de bens de capital ampliaram sua capacidade tendo em vista a perspectiva de consolidação de um horizonte firme de demanda. Porém, a partir de meados de 1976 as empresas enfrentaram uma demanda instável e indefinida, (veja quadros abaixo), acirrada competição de preços e ampliação da concorrência pela presença de filiais estrangeiras aqui instaladas com maior poder de resistência. Endividadas com a ampliação de suas plantas, recebendo o impacto das elevações dos custos financeiros e não podendo se especializar, as empresas vêm na queda da taxa de rentabilidade uma perspectiva sombria para seus negócios.

Tabela 14

INDICADORES DE PEDIDOS EM CARTEIRA  
DA INDÚSTRIA DE BENS DE PRODUÇÃO MECÂNICOS

PERÍODOS	ÍNDICE DOZE MESES <sup>(1)</sup>		
	1976	1977	1978
Até Janeiro	100,1	91,7	89,8
Até Fevereiro	100,5	90,3	90,3
Até Março	100,3	90,4	89,8
Até Abril	100,4	89,9	89,2
Até Maio	100,3	89,6	88,8
Até Junho	100,0	88,7	89,0
Até Julho	99,7	88,1	88,8
Até Agosto	98,4	88,1	88,8
Até Setembro	97,0	88,2	88,9
Até Outubro	95,8	88,4	88,0
Até Novembro	94,5	88,7	87,1
Até Dezembro	92,9	89,5	86,1

FONTE DOS DADOS BRUTOS: Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos - ABIMAQ.

(1) Base: últimos doze meses.

NÚMERO DE MESES EM REGIME NORMAL DE  
PRODUÇÃO COM ATUAL PEDIDOS EM CARTEIRA  
 (Levantamento efetuado em julho de 1979)

S E T O R	Nº DE MESES DE PRODUÇÃO	MÍNIMO DE MESES NECESSÁRIOS
1 - ENERGIA ELÉTRICA		
Turbinas hidráulicas	18	18
Hidro geradores	10	18
Comportas	10	12
Transformadores	10	12
Cabos eletric. al.	5	12
Torres de transmissão	6	8
2 - SIDERURGIA E METALURGIA		
Laminadores	8	18
Fornos	10	12
Pontos rolantes	7	12
Queimadores	1	6
Motores elétricos	5	10
Fábricas e oxigênio	8	12
Torres p/ refrig. água	6	12
3 - CIMENTO		
Britadores e moinhos	5	12
Fornos	6	12
4 - MINERAÇÃO		
Guindaste e empilh. minérios	4	12
Transportadores	6	12
5 - FERROVIÁRIO		
Vagões de carga	4	12
Carros de passageiros	22	24
Locomotivas	3	18
6 - NAVAL		
Embarcações	20	24
Motores Diesel	18	18
7 - FABRICANTES DE BENS DE CAPITAL SOB ENCOMENDA		
Máq. operatrizes pesadas	4	14
Estrut. metál. p/ suporte equip.	6	8
8 - ENGENHARIA		
Projetos	13	24
MÁQUINAS MECÂNICAS		
Média	7	13
CALDEIRARIA		
Média	6	11
EQUIPAMENTOS INDUSTRIAIS		
Média	8	14

Em síntese, apesar do esforço o governo Geisel não conseguiu implantar uma política que articulasse o desenvolvimento do setor de bens de capital, através da demanda das empresas estatais por bens produzidos sob encomenda, nem atuou no sentido de dificultar as importações de bens seriados, principalmente pelas empresas estrangeiras. Parte do que seria um horizonte firme de demanda com a implementação dos projetos na área de insumos básicos, também não se consolidou. O que houve foi um grande incentivo de investimentos, sobretudo até 1975, acarretando ampliação da capacidade produtiva e conseqüente aumento da capacidade ociosa não planejada das empresas.

Portanto, acreditamos que o II PND não cumpriu seus objetivos, quais sejam, compor os diferentes interesses dos segmentos empresariais em torno da política econômica proposta, o que permitiria:

- consolidar um modelo neocapitalista com predominância da empresa privada nacional;
- manter um crescimento acelerado da economia;
- implementar os projetos de insumos básicos sob a forma da tripartite;
- resolver os problemas energéticos;
- resolver as questões do déficit do balanço de pagamentos;
- diminuir os índices inflacionários;
- equacionar os problemas sociais.

Ademais, as medidas adotadas reforçaram o processo de ruptura de compromissos firmados a partir de 1964 e que, já em 1973, mostravam sinais de esgotamento, manifestando o fim da fase expansiva do ciclo econômico.

NOTAS

- (111) Cf. Balanço Preliminar do II PND, op. cit., p. 5.
- (112) Cf. Realizações do Governo Geisel, op. cit., p. 20.
- (113) Cf. Velloso, J. P. R., op. cit., p.8.
- (114) Cf. Realizações do Governo Geisel, op. cit., p. 5.
- (115) Idem, pp. 5/6.
- (116) Veja análise de Velloso, J. P. R., Balanço ..., op. cit., pp. 4/5.
- (117) Sobre a história do Projeto Tubarão e suas modificações ver anexo deste trabalho.
- (118) Mensagem do Congresso Nacional, 1975 - DIN, D. F., p. 65.
- (119) Idem, p. 66. Em decorrência, em outubro de 1975 foi incorporada a ACOMINAS, que teve seu capital subscrito em 40% pela SIDERBRÁS, 20% pela CVRD e 20% pelo governo de Minas Gerais e 20% para um grupo estrangeiro.
- (120) Conforme Revista Veja, São Paulo, publicada em 21/04/76.
- (121) Idem, de 21/06/78.
- (122) Cf. publicação da Gazeta Mercantil, São Paulo em 20/08/75.
- (123) Essa estratégia se apoiava na mudança no padrão de industrialização através da ação do setor de insumos básicos, o qual criaria um horizonte seguro de expansão do setor e mais, na demanda do setor público, além dos inúmeros mecanismos institucionais que os favoreciam.
- (124) Conforme Belluzzo, L. G. M. - A Intervenção do Estado no Período Recente, São Paulo in Cadernos de Opinião nº 5, p. 27.

SEGUNDA PARTE

A POLÍTICA ECONÔMICA EM CRISE:

A GENERALIZAÇÃO DOS CONFLITOS POLÍTICOS, OS PACOTES ECONÔMICOS

E A AUSÊNCIA DE RUMOS

OU AINDA,

A BARCOS SEM DIREÇÃO, ATÉ OS BONS VENTOS ATRAPALHAM

## INTRODUÇÃO

O agravamento da crise econômica em 1977 e a sua forma de administrá-la conduziu à mudança das prioridades definidas pelo II PND. A profundidade dos problemas de financiamento interno, associada às restrições do sistema financeiro internacional, os problemas de realimentação dinâmica do setor de bens de produção e a ampliação das margens de capacidade ociosa, especialmente nas indústrias de bens de capital compunham um quadro que limitava os avanços da estratégia definida em 1974; principalmente após a adoção das medidas econômicas anti-inflacionárias preconizadas pelo então Ministro da Fazenda, Mario Henrique Simonsen.

A partir de 1977, o governo Geisel adotou medidas para reagir à exacerbação do processo inflacionário, queda no ritmo de crescimento dos investimentos (com conseqüente arrefecimento do crescimento do produto industrial), e à manifestação de desequilíbrios setoriais<sup>(1)</sup>. Em muitos casos essas medidas eram evidentemente contraditórias àquelas tomadas de acordo com o II PND<sup>(2)</sup>; e sua evolução conduziu a conflitos e até mesmo a confrontos entre os vários setores sociais e o próprio governo, desencadeando um complexo jogo político. Esse movimento revelou a outra face da crise e causou profundos desequilíbrios na instável articulação entre setores da classe dominante, convertendo o Estado em centro das atenções e das críticas.

A inflexão das medidas adotadas pelo governo na virada de 1976/77, terminando por inviabilizar o II PND, foram descritas com precisão pelo professor Carlos Lessa<sup>(3)</sup> que considerou a contradição existente entre o nível tático e as vicissitudes da estratégia. No entanto, julgamos importante aprofundar a análise da relação entre a crise econômica e as respostas do governo Geisel: é nesta encruzilhada que poderemos observar o papel do Estado, sua desorganização e, principalmente, seus limites, determinados pela desarticulação de sua base de "compromissos" a partir da generalização dos conflitos, impossibilitando-o de articular determinados interesses básicos capazes de assegurar a consecução da política econômica.

Nestes capítulos, demarcaremos o espaço político das desarticulações e conflitos entre os vários interesses — frente ao agravamento da crise econômica — para compreender o movimento dos segmentos empresariais (monopolistas ou não, nacionais ou estrangeiros, produtivos ou financeiros), a natureza de suas relações com o governo Geisel e o conseqüente enfraquecimento deste na organização geral da política econômica.

Acreditamos que a ação contraditória do governo Geisel após 1977, tem de ser apreendida como resultado do movimento de ampliação dos conflitos políticos entre os diferentes interesses econômicos frente às dificuldades impostas pela crise. Seus limites de ação que se desdobram entre a tentativa de regular os elementos econômicos e simultaneamente reordenar os interesses políticos, se concretizaram nos conflitos que marcaram o interior da máquina estatal.

Nessa perspectiva, rastreamos, por um lado, as medidas contraditórias da política econômica com suas implicações e, por outro, os conflitos políticos decorrentes. Na base de ambos, acompanharemos a crescente generalização e aprofundamento dos interesses dos segmentos empresariais que impediram o Estado de articular, numa direção, os objetivos da política econômica. Mostraremos que isso ocorreu porque as medidas adotadas frente à crise econômica expressavam rupturas no encadeamento das relações sociais existentes, resultando num retalhamento profundo entre as agências públicas, instituições e nos próprios ministérios, que limitou o Estado em sua capacidade de dirigir a política econômica.

A generalização e o aprofundamento dos conflitos intercapitalistas, bem como a ampliação das tensões políticas amadureceram no período Geisel; simultaneamente, et pour cause, os aparelhos públicos encontraram dificuldades de organizar um sistema de compromissos e alianças — ainda que provisórias — entre os blocos de capital que articulasse e animasse as relações no interior do bloco no poder.

A desarticulação que aparece entre as diversas agências, instituições e ministérios foi resultado da forma específica assumida pelos conflitos intercapitalistas. Ao se generalizarem, aqueles conflitos assumiram novas formas: cada segmento empresarial tentava transformar os aparelhos públicos no locus de expressão de seus interesses particulares, enquanto que o Estado procurava exercer o papel de mediador entre as relações de força em conflito.

Assim, ao mesmo tempo em que o Estado era constitutivamente atravessado pelas contradições e conflitos de classe, era na articulação e desenvoltura de seus aparelhos que deveria organizar o bloco no poder. Nesta simultaneidade residiam seus limites, sobretudo ao lembrarmos que as alterações na forma de regime político eram insuficientes para que se ampliassem as possibilidades de negociação entre os setores sociais envolvidos.

A política do Estado é estabelecida por um processo próprio de contradições internas entre as frações de classes e, notadamente, as frações do bloco no poder<sup>(4)</sup>. Na medida em que existe uma representação dos interesses econômicos no corpo do Estado, é necessário considerar que as relações entre elas adquirem formas institucionalizadas de expressão: os conflitos e as contradições entre os interesses econômicos imediatos estão também presentes na máquina estatal.

Esses conflitos somente podem ser resolvidos na medida em que se estabeleça uma unidade na política econômica e social. Isso significa que é indispensável que os conflitos particulares sejam filtrados a partir dos interesses de Estado. Os interesses econômicos do Estado são constituídos pelo conjunto dos conflitos particulares, transformados politicamente e sujeitos a uma hierarquização imprimida pela direção política do Estado.

O que ocorreu no governo Geisel foi a exacerbação dos conflitos e contradições constituindo limites ao Estado, para que este organizasse os interesses econômicos-sociais através de um equilíbrio de compromissos entre os blocos de capital, patrocinado pela atuação organizada de seus aparelhos. Assistiu-se ao contrário, ao questionamento geral de qualquer tentativa governamental de equacionar e priorizar os problemas surgidos no movimento concreto da economia e, conseqüentemente, de estabelecer alianças e compromissos.

A crise econômica explicitou e aprofundou o fracionamento pré-existente entre os interesses capitalistas, ampliando inevitavelmente as dificuldades do governo Geisel de implementar a orientação da política econômica. Desta maneira, o II PND acabou perdendo sua diminuta base social de apoio.

Se o II PND representou a tentativa do governo de equacionar os problemas econômicos e sociais frente a uma conjuntura em crise — e isso implicava numa reordenação que articularia novas formas de inserção dos interesses envolvidos em sua estrutura — o projeto foi atropelado pela desarticulação na correlação de forças dentro do bloco no poder e pela precariedade do apoio político-social imanente ao regime político vigente.

Cada tentativa pelos aparelhos do governo de implementar aquele projeto, aumentava as tensões políticas ao aprofundar as rupturas sociais. Os aparelhos econômicos, locus de representação dos interesses sociais, de acordo com sua importância econômica e poder político, ao invés de hierarquizar interesses e institucionalizar pactos, eram permeados por conflitos<sup>(5)</sup>. De fato, mesmo as modificações nas relações de força estiveram desarticuladas dos conflitos internos da sociedade.

CAPÍTULO I - PERFIL DA ECONOMIA BRASILEIRA PÓS 1974: OS TRAÇOS  
DA CRISE

A crise econômica no período 1974/79 pode ser dividida em dois momentos: 1974/76, época em que os instrumentos contracionistas acionados pelas autoridades monetárias foram parcialmente neutralizados pelo esforço de implementação dos projetos do II PND; de 1977/79, quando se adotaram as primeiras medidas que visavam, explicitamente, restringir o gasto público em geral (convencional ou não), investimentos privados, crédito, demanda, etc; ademais, os orçamentos de capital das empresas estatais também sofreram cortes acentuados: em 1977 cerca de Cr\$ 40 bilhões do montante previsto e em 1978, aproximadamente Cr\$ 35 bilhões.

É na grande expansão verificada na indústria de transformação no período 68/72, caracterizada pelo crescimento conjunto de todos os ramos industriais liderados pelos setores de bens duráveis e de produção, que podemos encontrar as raízes da crise econômica pós 73. Vejamos <sup>(6)</sup>.

O setor de duráveis apresentou, naquele período, uma taxa de crescimento acima da média, comparando com a de outras áreas; embora seu peso relativo não fosse elevado no total da produção, a maneira como o setor encadeou-se na estrutura industrial <sup>(7)</sup> permitiu que seu crescimento tivesse efeitos dinamizadores no conjunto da indústria de transformação. Por outro lado, nessa fase expansiva ocorreu uma drástica expansão de sua capacidade produtiva, com importantes reflexos na indústria de bens de capital.

O crescimento da produção industrial se deu junto a uma forte elevação da taxa de investimento da economia, expandindo por conseguinte as vendas do setor de bens de produção - especialmente as da indústria de bens de capital. <sup>(8)</sup>

A retomada dos investimentos deu-se tanto no setor privado como no público. No primeiro, as indústrias ampliaram suas instalações ocupando a capacidade instalada (pós 1969/70). Neste caso, a expansão efetuou-se a taxas muito elevadas, espe<sup>cialmente</sup> para as indústrias automobilística e de material elê

trico. No investimento público houve a retomada e aceleração dos programas de siderurgia, telecomunicações, geração de energia e petroquímica.

Porém, o próprio esforço de investimento observado no período 1970/73, conduziu à reversão no ritmo do crescimento: a taxa de acumulação havia alcançado cerca de 35% em 1973, o que significava dobrar a capacidade instalada na indústria de transformação em menos de três anos<sup>(9)</sup>.

Ao mesmo tempo, no final do período, observou-se que o dinamismo do setor de duráveis e de não duráveis havia sido menor que o necessário para manter os níveis desejados de ocupação da crescente capacidade instalada.

O crescimento insuficiente da demanda teve várias causas: no caso dos duráveis, a aceleração da produção levou, em seis anos, à quadruplicação dos estoques em mãos dos consumidores e as dificuldades de colocação dos produtos no ritmo esperado decorreram da excessiva concentração do mercado nos segmentos mais altos da pirâmide distributiva da renda; outras causas foram a insuficiência da demanda de reposição - dada a idade dos bens vendidos na expansão - e a própria crise do petróleo, que elevou o custo de operação desses bens.

Conseqüência disso foi a diminuição acentuada do investimento no setor, (pela própria expansão da capacidade ociosa não planejada e o conseqüente aumento dos custos de operação), gerando efeitos desaceleradores no conjunto da economia. As indústrias de material de transporte e material elétrico mostravam, já em 1974, sinais claros de quebra no ritmo de crescimento (ver Tabela 1).

O desempenho do setor de bens de produção foi necessariamente afetado pela desaceleração do ritmo de acumulação industrial, embora o Estado, através dos projetos do II PND, tenha acelerado a ampliação da capacidade produtiva nas indústrias de insumos básicos.

cos e incentivado as de bens de capital, pelo menos até 1976<sup>(10)</sup>.

Tabela 1

INVESTIMENTOS NA INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO:  
PARTICIPAÇÃO E TAXAS DE CRESCIMENTO SEGUNDO GÊNEROS INDUSTRIAIS  
SELECIONADOS

	PART.NO INVESTIMENTO			TAXAS DE CRESCIMENTO			
	1973	1975	1977	73/74	74/75	75/76	76/77
Bens de Produção	85,1	86,0	86,7	32,4	6,3	-14,1	7,9
Minerais não metálicos	4,5	4,4	4,9	15,0	17,7	- 4,3	8,6
Metalurgia	29,4	38,6	42,2	72,5	6,2	-12,5	14,8
Mecânica	3,9	6,3	5,4	48,6	49,5	- 9,5	-11,9
Mat.elét.e de comunic.	8,6	5,7	5,5	- 3,9	- 4,8	-15,1	5,4
Material de transporte	21,5	17,7	15,1	6,5	8,2	-17,1	- 6,1
Química	17,2	13,3	13,6	15,1	- 6,4	-19,5	16,8
Bens de Consumo	14,9	14,0	13,3	21,8	8,1	1,8	-14,6
Farmacêutica	0,8	1,6	2,5	39,8	97,4	46,3	- 6,3
Têxtil	5,7	5,9	3,3	18,2	23,8	-20,9	-34,6
Vestuário e Calçados	1,2	1,2	1,1	38,2	0,6	11,7	-28,8
Produtos alimentares	7,2	5,3	6,4	19,7	-14,8	11,2	1,4
T O T A L	100,0	100,0	100,0	30,8	6,6	-11,8	4,3

FONTE: Bonelli, R. e Werneck, D.

"Desempenho Industrial e Desaceleração dos anos 70" - FINEP

Tabela 2

## CRESCIMENTO ANUAL DA PRODUÇÃO INDUSTRIAL SEGUNDO AS CATEGORIAS DE USO

- PORCENTAGENS -

CATEGORIAS DE USO	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978
<u>Indústria de Transformação</u>	13,9	16,5	7,8	3,8	12,7	2,7	7,6
<u>Bens de Produção</u>	17,7	20,8	12,8	5,9	13,3	4,3	6,4
- Bens de K	25,7	27,7	22,3	4,7	15,3	-4,4	6,7
- Bens Intermediários	14,8	18,3	9,3	6,4	12,6	7,5	6,3
<u>Bens de Consumo</u>	11,8	13,8	4,7	1,7	11,6	-0,3	8,6
- Duráveis	25,1	25,9	8,3	-4,2	14,5	0,6	16,4
- Não Duráveis	9,3	11,2	3,9	2,9	11,0	-0,4	7,2

FONTE: DINEC/DESDE/IBGE

As empresas nacionais de mecânica pesada, cujos investimentos não tinham acompanhado o auge industrial, sentiram-se garantidas pelas encomendas implícitas no II PND e, praticamente, triplicaram sua capacidade produtiva; mas isso ocorreu entre 1973 e 1975, num período, portanto, em que já se iniciava a desaceleração do crescimento industrial<sup>(11)</sup>.

Entre 1974 e 1976 a taxa média de crescimento da indústria foi de 6,6% a.a. Nesse período o setor de bens de produção cresceu a uma taxa média de 10,3% a.a. refletindo o volume dos investimentos ocorridos<sup>(12)</sup>. Porém no período 1977/78, a taxa caiu para 5,3% a.a., sustentada principalmente pelo crescimento dos bens intermediários.

Em decorrência da política econômica contracionista, 1977 apresentou uma das menores taxas de crescimento do PIB até então, 4,7%. A contração dos investimentos privados foi o sintoma explícito da crise econômica, que só não se tornou imediatamente drástica porque o Estado manteve um patamar mínimo tanto de investimentos fixos nos setores de base através de suas empresas produtivas como em gastos com grandes obras públicas, que sustentaram o ritmo de atividade da construção civil pesada<sup>(13)</sup>.

Por esse motivo, os cortes nos investimentos públicos sobrecarregaram ainda mais o processo de desaceleração da economia, principalmente na indústria de bens de capital. Aumentaram as dificuldades de manutenção da proposta da política econômica, reforçadas por problemas crescentes de financiamento para sua execução: como se podia prever, os esquemas montados pelo BNDE começaram a se mostrar insuficientes para financiarem, sozinhos, os projetos do II PND.

Associaram-se ainda problemas de realimentação dinâmica no setor de bens de produção, no momento em que a capacidade de investimento do conjunto da economia estava deprimida; a renda gerada pelo setor de bens de produção era insuficiente para manter o nível de produção corrente da economia brasileira.

Acreditou-se que uma das implicações da autonomia do setor de bens de produção seria o desenvolvimento tecnológico (inovações nas plantas deste departamento, via transferência do mercado internacional, com apoio efetivo do BNDE), abrindo no vos setores para capitais de investimento, os quais cumpririam um papel dinamizador da economia brasileira (a partir do pró prio D1, especialmente pelo setor de mecânica).

Problemas internos à divisão internacional do trabalho, por um lado e, por outro, a própria forma como o setor de bens de produção se desenvolveu num país com industrialização retar datária inviabilizaram este processo; os investimentos ocorri dos no setor de bens de capital não foram sequer suficientes pa ra dinamizar seu próprio departamento da maneira esperada como pré-requisito para as alterações no capitalismo brasileiro. Ade mais, com o corte nos gastos público em 1977, seus problemas acentuaram-se ainda mais.

Em decorrência desses problemas, verificou-se uma que da de produção do setor de bens de capital, agravada pela não realização dos projetos na área de insumos básicos, frustrando a tentativa de se manter taxas elevadas de crescimento da forma ção bruta de capital fixo (ou da produção corrente), impedindo, conseqüentemente, que se implementasse a estratégia do II PND.

Estimulados em 1974, pelo governo Geisel, a aumenta rem sua capacidade instalada de bens de capital, especialmente o setor sob encomenda, em 1977/78 encerrou-se a última fase de um programa de investimentos, aumentando substancialmente a ca pacidade de produção do setor. Esse aumento coincidiu com o pe ríodo de maior desaceleração da economia, até então, levando-o a operar com capacidade ociosa em tórno de 20% em média no de correr de 1978<sup>(14)</sup>.

## NOTAS

- (1) Essas são as características das crises econômicas nas sociedades industriais modernas. As crises "clássicas", com desemprego aberto, recessão e deflação dos preços não têm sido mais observadas. Isto se deve às mudanças nas formas de concorrência entre os grandes blocos de capitais e ao comportamento do Estado em relação à economia: nos períodos de crise, nem o Estado baixa a zero seus investimentos, nem tampouco a grande empresa deixa de ampliar sua capacidade instalada, pois disso depende sua posição de mercado na expansão futura.
- (2) Mais especificamente a política monetarista de Mário Henrique Simonsen até agosto de 1979.
- (3) Conforme Lessa, Carlos op. cit. especialmente na seção "O nível tático e as vicissitudes da estratégia", pp. 159/173.
- (4) Cf. Poulantzas, N. "a política do Estado aparece como um processo da resultante das contradições interestatais, processo que num primeiro nível e a curto prazo, aparece ele mesmo como prodigiosamente incoerente e caótico. Na verdade trata-se de um processo de seletividade estrutural, por parte de um aparelho da informação dada e das medidas tomadas pelos outros; de um processo contraditório das decisões mas também das não decisões (...) de prioridades, mas também de contra prioridades, cada aparelho entrando frequentemente em curto circuito com os outros ..." in "O Estado em Crise", pg. 24.
- (5) Como pode-se observar nos projetos do II PND, especialmente o de Tubarão, em anexo.
- (6) Sobre a crise da economia brasileira ver em especial o trabalho de TAVARES, M.C. - Ciclo e Crise - o Movimento Recente da Industrialização Brasileira, Rio de Janeiro, 1978, tese apresentada a FEA da URFJ de professor Titular, mimeo.
- (7) Ou seja, a maneira pelo qual inseriu-se no fluxo da produção interindustrial.

- (8) Cf. pesquisa da FINEP, este setor cresceu, em média 22,5% a.a. entre 1970/73.
- (9) Cf. Tavares, M.C., op. cit., pp. 92/98.
- (10) Cf. "Mensagem ao Congresso" de 1978, quanto à operação do CDI nesse período: "entre 1973/77 a participação dos projetos de bens de capital aprovados pelo CDI passou de 5% para 18% em relação ao total dos investimentos fixos previstos nos projetos. Os projetos de insumos básicos aumentaram sua participação, em igual período, de 43,7% para 73,7% relativamente ao total dos investimentos fixos aprovados. Em decorrência da mudança de prioridades, os projetos referentes às indústrias automotivas e de bens de consumo perderam importância relativa, com suas participações caindo de 30% e 20,8% para 5,5% e 2,6% respectivamente" ... in Diário do Comércio e Indústria publicado em 02/03/78 pg. 22.
- (11) Sobre o desenvolvimento do setor de bens de capital nesse período ver tese de Tironi Fernando: Política Econômica e Desenvolvimento Tecnológico - Diversificação ou Especialização no setor de Bens de Capital sob Encomenda, São Paulo - Tese de Mestrado apresentada ao DEPE/UNICAMP - 1979 especialmente capítulos III, IV e V e o trabalho de Mazzuccheli Frederico: "A Expansão Inconclusa" S.P. tese de mestrado apresentada no DEPE/UNICAMP 1977.
- (12) Destacaram-se os investimentos do Estado, feitos através de suas empresas, os investimentos tradicionais em transporte e energia e as encomendas das grandes empresas privadas da construção civil.
- (13) Dados verificados das Contas Nacionais - cf. publicação do FGV - indicam que não só a participação do investimento total do PNB vem de crescendo desde 1975, quando se situava em 25,7%, até 1978 quando atingiu 22,6% como também a taxa de crescimento real da formação bruta de capital fixo é declinante desde 1974.
- (14) Cf. estimativas da FGV na 50a. Sondagem Conjuntural de 1979. Ainda que, restringindo-se aos bens de produção mecânicos, os índices de pedido em carteira para 1978 elaborado a partir dos dados da ABINAQ, eviden

ciaram uma queda gradual de encomendas em carteiras das empresas do setor a partir de 1976, o que reflete uma retração da demanda por máquinas e equipamentos. Já em Julho de 1979, o volume de pedidos em carteira para a indústria nacional de bens de capital não garantia o mínimo de tempo necessário para um regime de produção normal, a fim de garantir as empresas em operação; principalmente para aquelas com ciclo industrial mais longo e prazo de produção dos equipamentos superior a um ano.

CAPÍTULO II - A ARTICULAÇÃO DA POLÍTICA ECONÔMICA DE ESTABILIZAÇÃO  
E À GENERALIZAÇÃO DOS CONFLITOS NO BLOCO DOMINANTE

## 2.1 - A ESTRATÉGIA DO MINISTÉRIO DA FAZENDA

O núcleo das medidas tomadas na segunda fase da crise econômica deve ser buscado no início do governo Geisel. No discurso elaborado pelo ministro da fazenda, Mário H. Simonsen, a preocupação central era conter a taxa de inflação — que começava a crescer —, mantendo-a compatível com os anos anteriores da expansão, através da "contenção às pressões altistas por medidas monetárias e fiscais e por controle dos salários e dos preços ..." (15).

Nessa perspectiva, já em abril de 1974 o governo Geisel elaborou um enérgico programa de combate à inflação, apoiado principalmente no aumento do controle da iniciativa privada, na fixação da taxa de expansão dos meios de pagamento na seletividade do crédito.

Conforme afirma Mario Henrique Simonsen, "... respeitados os princípios básicos da atual política, há que se admitir que o Brasil (...) terá de enfrentar dois grandes problemas: em primeiro lugar e em caráter imediato, o impacto da crise mundial de matérias-primas em geral, e do petróleo em particular; em segundo lugar, num prazo mais dilatado, as transformações exigidas de uma sociedade que amadurece como fruto do próprio aumento da produção (...). Os efeitos da atual crise de matérias-primas (...) devem ser analisados sob três pontos de vista: a) o da revisão das prioridades internas de investimento; b) o das possibilidades de crescimento tendo em vista o equilíbrio do balanço de pagamentos e c) o da taxa interna de inflação (...)" (16).

O que significavam esses três eixos?

Quanto às prioridades, o ministro se referia à revisão no sistema de transportes baseado em gasolina de modo a atribuir maior importância ao transporte ferroviário, fluvial e

marítimo. Mais do que isso, sugeria que a partir de um novo quadro do sistema internacional de preços, os países ricos em produtos primários teriam novas oportunidades no cenário do desenvolvimento mundial e, para tal, propunha que se intensificassem os investimentos na área de mineração, agricultura e pecuária.

Não se percebe nessa estratégia nenhuma consonância com propostas do II PND, que envolviam transformações profundas e modernizadoras no capitalismo brasileiro.

Com relação às taxas de crescimento interno, estas teriam que se adequar ao estrangulamento no balanço de pagamentos: para se manter taxa de 10% teria que ser revigorada a política de estímulos às exportações, responsáveis pela absorção de novos capitais de empréstimo e de risco para cobrir a conta do déficit corrente.

Também aqui se percebe um condicionamento das taxas de crescimento propostas pelo II PND às vicissitudes do balanço de pagamento, indicando que, por essa estratégia não havia disponibilidade de alterações no sistema financeiro privado nacional, dado que a ênfase residia em garantir fluxos internacionais de investimentos, incentivando setores alinhados a uma política de exportações e, portanto, não necessariamente integrados com a estratégia da política econômica definida no II PND.

A orientação do Ministério da Fazenda consistia em caminhar na estrada já percorrida nos tempos da expansão anterior, isto é, ampliar os empréstimos estrangeiros (como mecanismo de refinanciamento do pagamento da dívida anterior)<sup>(17)</sup> sem definição clara de controle, em contraposição ao II PND, cuja proposta implicava em reforço ao bloco de capital nacional e em medidas que visassem maior disciplina à entrada do capital estrangeiro.

Por último, quanto à inflação, a política a ser adotada seria: a) manter equilibrado o orçamento público, de modo

que o gasto do governo não se transformasse em pressão inflacionária (diagnóstico de inflação da demanda); b) controlar a política monetária, auxiliada pelo instrumental das operações de open market, a fim de evitar um foco autônomo da inflação pelo lado da procura; c) controlar os salários e os preços administrados pelos oligopólios.

Até 1976 não existiu conflito aberto e acirrado entre essa "mini-estratégia" do Ministério da Fazenda e a orientação mais geral do II PND. A problemática daquele ministério reduzia-se em reforçar e priorizar os instrumentos exclusivamente na área da política monetária, relegada a segundo plano no governo Médici como resultado do pragmatismo do então ministro Delfim Netto.

Desde o início do governo Geisel constituiu-se o núcleo das medidas cuja referência eram as concepções monetaristas de controle da política econômica. Sua concretização no entanto percorria um estreito caminho: não se pretendia renunciar a uma taxa elevada de crescimento do PIB e nem adotar uma política severa de restrição da demanda em geral.

A política do governo Geisel, ao reconhecer a necessidade dos aumentos salariais, ao pretender manter uma taxa de crescimento de 10% a.a. e, paralelamente, fixar para o futuro um resíduo inflacionário de 15% a.a. sem ter uma redução artificial da demanda, não adotou inicialmente o modelo ortodoxo monetarista, a menos de forma isolada e para alguns setores da economia. Isso pode ter ocorrido tanto pela ausência de espaço político no interior da sociedade e no governo Geisel<sup>(18)</sup> propício àquelas medidas, como pelo papel extremamente limitado do Ministério da Fazenda e de suas agências<sup>(19)</sup> ou pela avaliação incorreta que se fazia a respeito do aumento do déficit no balanço de pagamentos e do recrudescimento das taxas de inflação. Sobre isto, é claro o diagnóstico do ministro Simonsen: "Esses sintomas levam os menos informados a imaginar que o Brasil já não repete o excelente desempenho econômico dos últimos anos (...).

Um pouco de reflexão, no entanto, nos leva a duas conclusões: a) o recrudescimento temporário da inflação, a compressão da liquidez real e o déficit da balança comercial são os reflexos da adaptação da economia brasileira ao novo panorama mundial; b) os primeiros meses de 1974 representaram um período atípico que, da qui por diante continuaremos a crescer em ritmo acelerado, contendo a inflação em níveis satisfatórios e mantendo o adequado equilíbrio no balanço de pagamentos e no endividamento externo". (20)

Independente desse erro de diagnóstico que acabou gerando sérias consequências para a economia brasileira (conforme veremos mais adiante) parece-nos que a estratégia do governo Geisel objetivava acelerar o crescimento em alguns setores e desistimular outros (até então líderes no modo de funcionamento dessa economia), com a política monetarista de stop and go, como se isso fosse possível do ponto de vista da dinâmica mais global da economia; ou como se o setor de bens de produção - por si só, sem o impulso do setor que compreende as empresas tecnologicamente mais modernas - bastasse para manter em elevação (auto sustentado) o crescimento da produção corrente da indústria de transformação.

## 2.2 - AS MEDIDAS DE AJUSTE ECONÔMICO E OS DESAJUSTES POLÍTICOS: A GENERALIZAÇÃO DAS CRÍTICAS

As primeiras medidas de contenção da base monetária, em 1974, resumiam-se em: a) controle do crédito, cumprindo à risca as metas de expansão dos meios de pagamento em 35%, conforme previsto no orçamento monetário daquele ano; b) crédito seletivo, através de taxas de redescontos especiais; c) redução do crédito ao consumidor para 24 meses, provocando sensíveis alterações no setor de produção automobilística; d) estímulo ao mercado de ações através da Lei 1338, não só através de incentivos para a compra de papéis na bolsa como pelas isenções para aplicações em fundos de investimento, debêntures e ações nominativas, como forma de permitir às empresas a obtenção de capitais de risco a custos mais reduzidos. Em consequência, já em setem

bro de 1974 verificou-se queda no consumo de bens duráveis e estrangulamento na liquidez geral da economia.

Apesar de, no período até 1977, essas medidas não se rem características do modelo clássico recessivo, elas desencadearam descontentamento em alguns setores empresariais, especialmente naqueles que ficaram à margem das prioridades do II PND<sup>(21)</sup>, contra o controle do crédito e a diminuição da liquidez da economia<sup>(22)</sup>. Em resposta, o Ministério da Fazenda propôs a redução temporária do IPI que incidia sobre roupas, móveis e eletrodomésticos, a fim de reativar as vendas estagnadas. Mais ainda, o Banco Central tentou minorar a situação de algumas áreas problemáticas ao aumentar a margem de manobra das instituições financeiras, liberando as taxas de captação de recursos (antes tabeladas) e, ao mesmo tempo, ativando o opaco desempenho da indústria automobilística ao ampliar de 24 para 36 meses o prazo de financiamento de carros novos. Além disso, fixaram-se novas normas para os empréstimos em prazos superiores a 24 meses (Res. 304 do BC), criou-se uma linha de refinanciamento para amparar as operações de crédito ao consumidor (Res. 306 do BC) e ampliou-se o valor máximo de mercadorias financiadas sem obrigatoriedade de alienação fiduciária (Res. 308 do BC).

Essas medidas, que se enquadram numa política de ajustamentos a curto prazo e sem programação estratégica (stop and go), não resolveram os problemas gerados pela incerteza no empresariado, aprofundando sua insegurança com relação à capacidade do Estado de articular as várias políticas setoriais. O setor financeiro temia que se reproduzisse a qualquer momento a mesma situação de 1974, quando ocorreu redução no depósito dos bancos comerciais, aumento do desconto bancário, queda nos meios de pagamento e, simultaneamente, superávit no orçamento monetário.

O editorial da Revista Exame, em abril de 1975, expressou essa posição:

"Em 1974, a tentativa do governo de conter o violento recrudescimento da inflação nos primeiros meses do ano acabou provocando uma crise de liquidez pior que a de 1964 (...). Até que ponto, porém, as recentes injeções de crédito serão suficientes para elevar o nível das atividades das empresas, bastante abaladas pelos problemas que a economia enfrentou e continua enfrentando esse ano? Aparentemente, esses recursos poderiam ajudar muitas empresas a superar dificuldades de curto prazo, mas dificilmente serão suficientes por si sós para estimular um crescimento da atividade econômica. Por quê? Primeiro porque a rápida expansão dos meios de pagamento (...) nos últimos dois meses de 1974 não foi suficiente para absorver todo o impacto causado nas empresas pelo controle dos meios de pagamento dos meses anteriores. Por isso antes de pensar em expandir as atividades, as empresas procuraram resolver problemas mais recentes, herdados do ano passado, seja para consolidar dívidas de curto prazo ou financiar estoques acumulados. Em segundo lugar, pela estratégia que está sendo seguida pelas autoridades monetárias ... o stop and go. Em maio do ano passado o governo segurou o crédito, para controlar a inflação. No segundo semestre, começou a soltá-lo um pouco mas, como até outubro a expansão dos meios de pagamento estava em níveis bastante inferiores à meta prevista para o ano, tomou providências para acelerá-las em novembro e dezembro. No final de dezembro a situação se inverteu: temendo que a expansão acabasse por superar as metas previstas, o governo voltou a segurar o crédito, para soltá-lo novamente nos últimos dois meses, antes que se concretizasse uma nova crise de liquidez"<sup>(23)</sup>.

Portanto, além dos interesses do segmento financeiro serem feridos com a nova "adequação" das agências e dos instrumentos públicos, eles passaram a sofrer rigorosamente os efeitos da política anti-inflacionária, cuja terapêutica baseava-se em grande medida no controle da expansão da moeda, concretizada na política do stop and go, resultando em vários momentos em corte do crédito, ausência de liquidez, aumento da taxa de juros e dificuldade de expansão das captações<sup>(24)</sup>.

Para os blocos industriais, especialmente os produtos de bens duráveis, os problemas também foram se agravando. A tendência ao declínio das taxas de crescimento, incentivadas pela política de stop and go, trouxe consigo o aumento da capacidade ociosa não planejada das empresas, elevando consideravelmente seu custo operacional por unidade produzida, que se refletiu na elevação da estrutura de preços da economia e, portanto, na inflação <sup>(25)</sup>.

Com o ritmo cadente do crescimento das vendas, dificuldade de obtenção do crédito (devido à política de estabilização) e o vencimento das obrigações contraídas na fase de expansão anterior (veja o grau de endividamento das empresas) resultaram em gravíssimos problemas de liquidez para o conjunto da indústria, conforme observamos no gráfico I.

Tais problemas, associados ao crescimento das taxas de juros, obrigaram as empresas a comprometerem cada vez mais suas receitas com o pagamento de exigibilidade de curto prazo. Em decorrência, o endividamento total das empresas cresceu rapidamente, conforme se verifica no gráfico II. Enquanto que, entre 1969/72, a taxa de endividamento de curto prazo esteve próxima a 40%, no período 1974/77 ela ultrapassou os 54%.

As empresas viram-se pressionadas, de um lado, por um quadro recessivo e, de outro, por uma política econômica que não atendia a seus interesses. Generalizaram-se as manifestações de insatisfação por parte da Confederação Nacional da Indústria (CNI):

Tabela III

BRASIL

INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO

A N O S	RENTABILIDADE <sup>1</sup>	ENDIVIDAMENTO <sup>2</sup>	LIQUIDEZ CORRENTE <sup>3</sup>
1967	7,3%	33,5%	-
1968	9,1%	35,3%	-
1969	8,3%	38,4%	-
1970	10,6%	40,5%	2,07
1971	13,7%	39,5%	2,35
1972	14,3%	42,9%	2,08
1973	18,6%	46,1%	2,10
1974	20,7%	53,1%	2,08
1975	17,7%	54,2%	2,10
1976	20,1%	56,8%	1,97
1977	17,1%	54,3%	1,89
1978	15,1%	50,8%	1,74

FONTE: Visão, Quem é Quem (vários anos)

Elaboração: MARCIO P. ALVES PINTO e ÁLVARO ZINI JR.

Observações:

- 1) Rentabilidade: Lucro líquido do período dividido pelo patrimônio líquido (média ponderada dos índices setoriais de acordo com o peso de cada setor no VBPI segundo o Censo Industrial de 70 - IBGE).
- 2) Endividamento: Capital de terceiros (Exigível Total) sobre o Capital próprio (média ponderada dos índices setoriais de acordo com a fração do patrimônio líquido setorial sobre o total da amostra).
- 3) Liquidez corrente: O Caixa mais Realizável a curto prazo dividido pelo Exigível a curto prazo. Índice apurado para as quatro maiores empresas de cada um dos quarenta subsectores cobertos pela Revista que comparem com dados para todo o período pesquisado. Índice geral obtido pela ponderação dos dados setoriais de acordo com o peso no VBPI segundo o Censo Industrial de 1970.

# BRASIL — INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO

GRÁFICO I: RENTABILIDADE

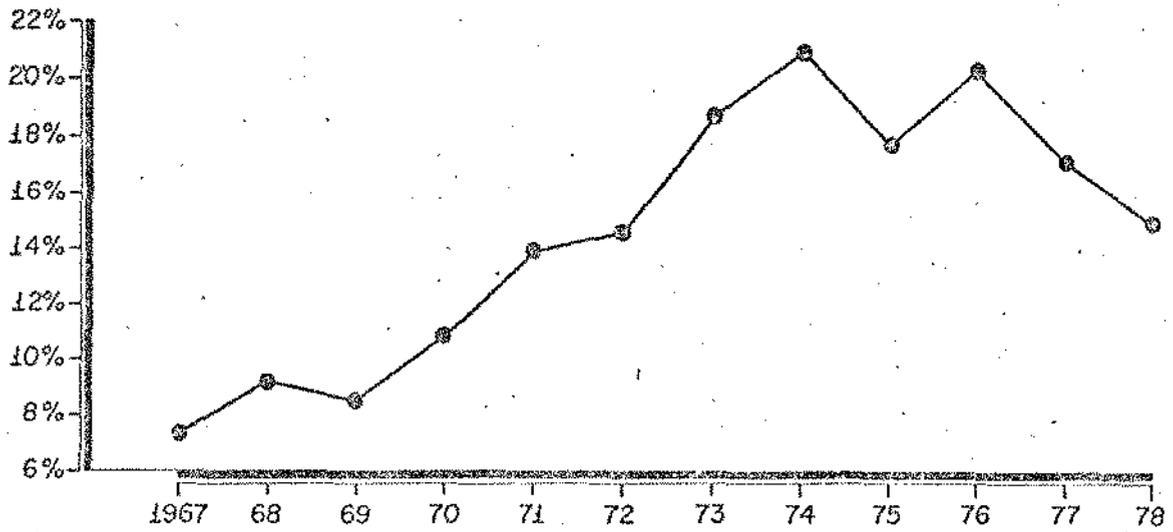


GRÁFICO II: ENDIVIDAMENTO

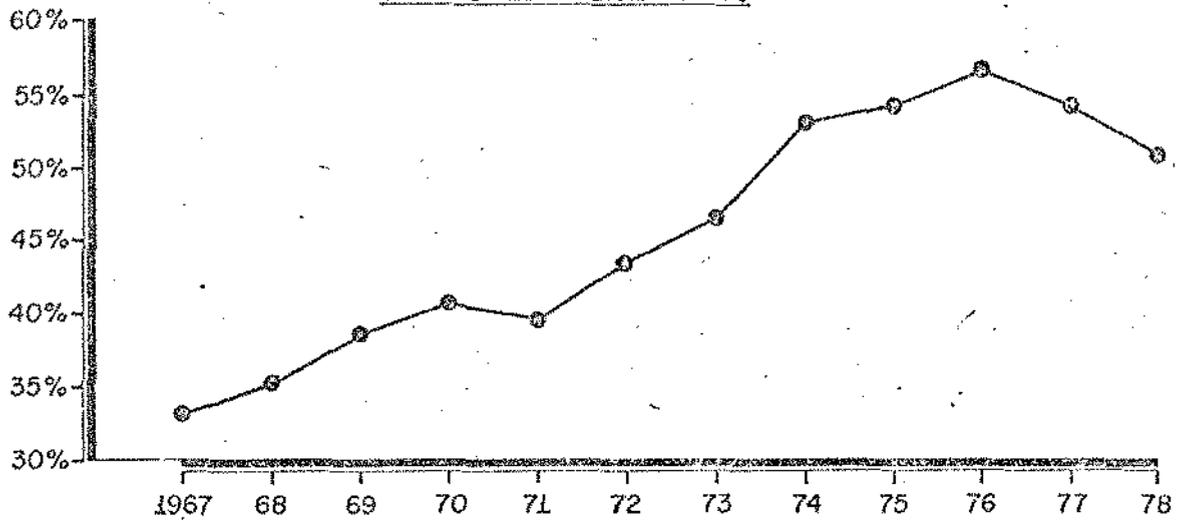
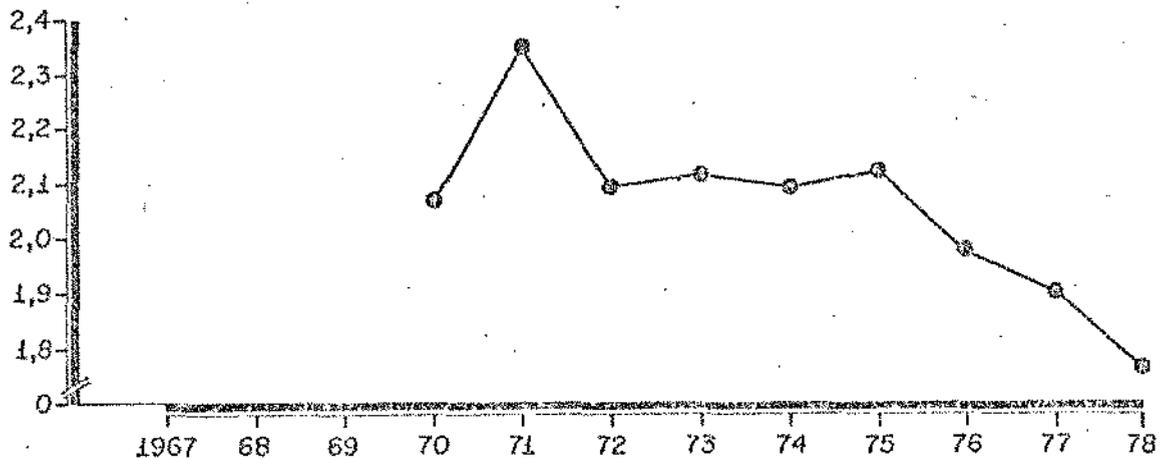


GRÁFICO III: LIQUIDEZ CORRENTE



FONTE: DADOS BRUTOS DE QUEM É QUEM

ELABORAÇÃO: MARCIO P. ALVES PINTO E ÁLVARO ZINI Jr.

"... existem para o empresariado alguns requisitos essenciais que conviria ao governo ter presente, a fim de que as classes produtoras possam participar ativamente dessa retomada para que não venham faltar ao compromisso inadiável de promover e acelerar a expansão econômica e conseqüente progresso social (...)" o primeiro requisito, dado o valor crítico da balança de pagamentos (...), é o da eliminação das contradições existentes no governo, gerados, sobretudo, pela dicotomia entre conceitos e atitudes relativos à participação do capital estrangeiro para o desenvolvimento (...). Parece-nos que outra pré-condição para a desejada e efetiva retomada da atividade econômica, em paralelo com a participação do capital externo, está no papel que o empresariado nacional tem que desempenhar. Os fatos demonstram que há, também neste ponto, uma contradição entre a palavra e a ação. Não queremos (...) reacender o debate sobre uma repartição ideal de tarefas entre o setor público e o setor privado. Pretendemos apenas dizer (...) que o fortalecimento da empresa nacional parece ter uma via mais direta e efetiva nas emissões de capital do que nos empréstimos para investimento concedidos pelo sistema bancário. Faz-se imperativo mudar em bom número de empresas industriais e comerciais (...) a relação capital próprio/capital de terceiros. É evidente que o instituto da correção monetária foi imaginado sob a condição de taxas de inflação declinantes. Portanto, nas condições atuais, impõem-se acrescentar aos recursos dos Bancos de Desenvolvimento, disponíveis para participação acionária, fundos financeiros provenientes da poupança institucional (...). Atendidos esses pré-requisitos, a imperiosa necessidade de preparar o país para a reativação da atividade econômica coloca (...) os problemas econômicos de curto prazo numa posição prioritária sobre as questões de estrutura e os problemas de longo prazo ..."(26).

Nesta declaração, bem como nas manifestações anteriores — geralmente daqueles setores que não haviam sido premiados com o limite de 20% da correção monetária e tampouco com apoio financeiro — expressavam-se vários níveis de questões,

tendo como pano de fundo a capacidade articuladora do governo Geisel: a) questionamento das medidas econômicas e da forma de poder do Estado (que se expressou no debate a respeito da estatização da economia); b) a crítica aos mecanismos de alocação dos recursos públicos; c) conseqüentemente, o pedido de alteração na estratégia do desenvolvimento capitalista brasileiro, com a construção de "novo acordo" e suas formas de participação.

O debate sobre a estatização girou em torno do poder de decisão sobre a alocação de recursos, o que acabaria por determinar os rumos da economia. Uma vez que cabia ao Estado o poder de definir os grandes investimentos que determinam os rumos do desenvolvimento e expansão, vários segmentos empresariais voltam-se contra ele com o objetivo de converterem seus interesses específicos em interesses nacionais. (27)

Desta forma, as críticas assumiram vários aspectos. A Federação das Indústrias de Comércio do Estado de São Paulo (FIESP), Associação Brasileira de Desenvolvimento da Indústria de Base (ABDIB), Associação Comercial e Federação do Comércio, centralizavam neste debate a participação do empresariado em órgãos do governo através, por exemplo, do CDI e do CDE. Já para o segmento financeiro, o ponto chave estava no volume de recursos em posse das instituições financeiras públicas, bem como na capacidade de arrecadação e centralização de capitais em mãos do Estado. Para outros, tratava-se simplesmente de questionar o número de empresas produtivas sob controle do Estado, inclusive com total autonomia política nas decisões de investimento.

Este debate foi importante, sobretudo, porque refletiu o movimento de desagregação dos vários interesses capitalistas, localizando o Estado — principal responsável pela articulação dos interesses gerais da classe dominante — no centro das críticas.

Por outro lado, os empresários reivindicavam do governo Geisel nova divisão dos recursos públicos através dos Bancos de Desenvolvimento, como forma de alterar sua situação de endi

vidamento. "Sabemos que existem vozes que invocando o caráter social dessa poupança, argumentam contra esse mecanismo (...). Mas indagamos, haverá objetivo social mais legítimo que uma política de recuperação da conjuntura com a conseqüente elevação do nível de emprego e melhoria dos salários reais?".<sup>(28)</sup> Propunham ainda a retomada do ritmo mais intenso de crescimento; nesse sentido, os problemas de curto prazo seriam privilegiados em detrimento dos de longo prazo, definidos pelo II PND. Certamente, para estes setores empresariais a retomada do crescimento não passaria pela orientação prioritária do Plano e, muito menos, pela política de estabilização monetária do tipo stop and go. "O que visamos acentuar é que importa menos, neste instante, especular sobre a configuração ideal que a sociedade econômica brasileira teria em 1980 e os caminhos alternativos para atingí-los (...)"<sup>(29)</sup>.

Com essa perspectiva, endividados<sup>(30)</sup>, com o crédito privado limitado e sem esquemas de financiamento público, com crescentes taxas de juros e correção monetária<sup>(31)</sup>, desaceleração do ritmo da atividade econômica e fazendo enorme pressão sobre as linhas de crédito subsidiado do orçamento monetário, esses empresários - representados na Confederação Nacional da Indústria - concentraram esforços numa alternativa de curto prazo que expressasse novo acordo com o governo, definindo suas formas de participação ou as novas bases de um regime político. Mais do que isso, foi no Ministério da Fazenda, e não em outro, que encontraram espaço para formular suas propostas, talvez por verem nessa instância aliados importantes na máquina estatal, críticos às orientações do II PND.

Em resposta, novamente Mario Henrique Simonsen reforçava seus ideários:

"Trava-se, neste momento, intenso debate sobre o problema da estatização na economia brasileira, mas a verdade é que o Governo do Presidente Geisel (...) tem procurado criar mecanismos de fortalecimento da empresa nacional: no campo fiscal baixou-se a in

cidência de Imposto de Renda nas transferências de lucro entre as empresas; permitiu-se que a manutenção de capital de giro fosse inteiramente deduzida dos lucros tributáveis. Projeto de Lei (...) prevê que as empresas públicas e sociedades de economia mista ficarão sujeitas ao Imposto de Renda nas mesmas condições da empresa privada. Na área do mercado de capitais, foram criadas subsidiárias do BNDE para tomar participações minoritárias em ações preferenciais em empresas privadas nacionais (...). No campo creditício, criou-se o refinanciamento compensatório, que além de fortalecer os bancos comerciais normalizou definitivamente a liquidez do sistema econômico; expandiram-se a altas taxas os empréstimos do setor privado; abriram-se novas faixas de financiamento às exportações (...). Isso sem contar com a maciça injeção de recursos governamentais para recuperar empresas que (...) estariam condenadas à falência (...)"<sup>(32)</sup>

No entanto, ademais da "redução da alíquota ou melhora na liquidez e da declaração de intenções a respeito do papel do setor público, faltavam a esse conjunto de empresários alguns requisitos essenciais para que pudessem participar do compromisso de promover a expansão da economia, tais como:

- a) que seus interesses se integrassem na estratégia mais global do governo Geisel;
- b) que participassem regularmente dos novos centros de decisão política;
- c) que encontrassem apoio ao nível das instituições públicas, capaz de dar-lhes tanto sustentação, enquanto segmentos empresariais prioritários, como destaque na definição de um possível novo pacto, mesmo que de prioridades de curto prazo.

Assim, apenas a identificação de interesses com agências públicas ligadas ao Ministério da Fazenda era insuficiente para a execução dessa arquitetura, na medida em que este, dada a condição política de sustentação / equilíbrio do governo Geisel,

não se articulava com outros aparelhos no interior do Estado.

Na ponta desse processo, estava o fato de que o governo Geisel ia se tornando progressivamente incapaz de articular uma política de compromissos que soldasse num pacto os vários interesses divergentes, a fim de equilibrar uma determinada correlação de forças contraditórias.

Resultado: ao mesmo tempo em que se tornava alvo das críticas dos segmentos empresariais (haja visto o debate sobre a estatização da economia), ampliavam-se os limites de sua capacidade de consolidar uma estratégia que envolvesse o conjunto dos interesses setoriais. Esse processo aprofundava-se na medida em que o próprio desenvolvimento da crise econômica fragmentava ainda mais os interesses setoriais empresariais, generalizando a crise política.

### 2.3 - OS PACOTES ECONÔMICOS E OS PACTOS SOCIAIS: O FIM DO II PND

A generalização e aprofundamento dos conflitos envolvendo o governo Geisel e grande parte dos segmentos empresariais colocaram a nu os problemas relacionados com a forma de regime político.

Desde o período de inflexão na administração da economia brasileira — segundo semestre de 1976 — esses problemas foram se agravando e nem a saída do então ministro Severo Gomes, um dos artífices do II PND, aliviou as tensões existentes. Paradoxalmente, o fim do II PND e a promoção de Simonsen a superministro agravaram este quadro.

Coordenando uma série de pacotes (1976, 1978 e 1979) de caráter recessivo, Simonsen ajudou a acelerar o nível das tensões existentes as quais encontraram o ponto máximo em julho de 1979, quando o ministro propôs uma espécie de Plano Econômico de Guerra <sup>(33)</sup> para resolver os problemas da economia brasi

sileira frente ao segundo choque no preço do petróleo. O resultado foi sua exoneração.

Certamente o aspecto recessivo dos pacotes ajudou a compor essa situação, porém, quanto mais inócuos foram se mostrando, quanto mais contraditórios e sem objetividade <sup>(34)</sup>, mais o governo perdia sua credibilidade e, portanto, sua capacidade de organizar os vários interesses em disputa. Isto num quadro de grave crisê econômica, sem pactos minimamente firmados, que por sua vez contribuíram para estabelecer os próprios limites do governo Geisel.

Vejamos a evolução dos acontecimentos. Em 1976 o CMN aprovou várias medidas, entre elas:

- a) aumento de 27% para 35% do depósito compulsório dos bancos comerciais sobre os depósitos à vista (Res. 382 do BC), com o objetivo de conter a expansão da oferta de moeda, mais especificamente do crédito;
- b) corte do crédito para financiamentos habitacionais de valor superior a 2500 UPC (Res. 386 do BC), visando conter expansão da base monetária;
- c) restrição, sob vários aspectos, do crédito direto ao consumidor para o setor de bens de consumo duráveis <sup>(35)</sup>. Objetivando destinar a demanda por mercadorias;
- d) proibição às empresas estatais de aplicar suas disponibilidades financeiras em títulos que não fossem os do Tesouro Nacional, com o objetivo de reter maior parcela de dinheiro em mãos do governo;
- e) estabelecimento de cortes para os gastos da administração direta e, para as grandes empresas estatais, implantação de um sistema rígido de controle dos investimentos através da aprovação prévia do orçamento para 1977 com objetivos de, entre

outras coisas, conter a demanda agregada da economia e diminuir o déficit do setor público;

- f) liberação das taxas de juros, com objetivo de encarecer a demanda pelo crédito, portanto, incentivar a desaceleração da economia e, por outro lado, constituir um mecanismo de atração de capital estrangeiro;
- g) estabelecimento de um teto para importações nos projetos aprovados pelo CDI.

Além disso, tornaram-se livres os juros do Certificado de Depósito Compulsório (CDB), que era o instrumento de captação de recursos de curto prazo facilmente negociável (um título próprio à circulação financeira especulativa garantindo valorizações rápidas e de liquidez imediata aos agentes superavitários). Por outro lado, ampliaram-se os incentivos por parte das autoridades monetárias, para que as empresas privadas ou públicas captassem empréstimos no exterior com o objetivo de recompor o nível da reserva externa e racionalizar o perfil das amortizações. Foram importantes o aumento das taxas de juros interna, a política das mini-desvalorizações e o corte do crédito interno.

De forma geral, o objetivo era comprimir a expansão do crédito com expansão das taxas de juros e controlar a expansão do gasto público. Isto porque, conforme a concepção monetarista, a elevação dos juros desestimularia o investimento privado e, portanto, a demanda por crédito, enquanto que o corte do gasto público provocaria um desaquecimento na demanda agregada.

Desde novembro de 1975 a área econômica do governo Geisel começara a divulgar medidas para conter a inflação e equilibrar o balanço de pagamentos no ano seguinte, sempre tentando promover maior desaquecimento da economia. O conjunto de medidas acima exposto deveu-se ao fato que a inflação saltou de 29,4% em 1975 para 46,3% em 1976 com um PIB que ultrapassava os 9% de crescimento; em 1977 a inflação baixou somente para 38,7% com uma violenta queda do PIB, então em 5%.

Certamente foram atingidos os interesses, sobretudo dos segmentos empresariais ligados ao setor de duráveis, construção e aqueles ligados ao capital bancário - considerados até 1973 essenciais e estratégicas para o desenvolvimento da economia brasileira. O principal alvo da ofensiva para desaquecer a economia foram as áreas de produção, financiamento e comercialização dessas áreas.

Secundariamente, não escaparam os interesses dos setores ligados ao II PND: o CMN teria instruído o BNDE para manter o desembolso de financiamento rigidamente dentro do orçamento previsto.

As manifestações empresariais podiam ser percebidas em editoriais e artigos das revistas Exame e Veja:

"No encontro das Associações Comerciais da Bahia, sintetizando as apreensões dos vários empresários do setor, seu presidente declarou não esperar que o Nordeste sofra a redução nos seus programas básicos, nem qualquer desaceleração.

A Associação Comercial do Estado de São Paulo, após anos de mutismo, discutiu em conturbada assembléia um contundente documento sobre a política econômica do Estado, afirmando que a "experiência brasileira tem demonstrado que o combate à inflação através dos instrumentos de política monetária não apresenta resultados satisfatórios". Menos arrebatado, documento a respeito do mesmo tema seria elaborado pela FIESP, demonstrando inequívoca preocupação dos empresários com o futuro.

No Rio de Janeiro, a Associação dos Dirigentes de Empresas do Mercado Imobiliário - ADEMI - também faria, num almoço com o ministro Simonsen, severas críticas às medidas de restrição ao crédito.

O presidente da Associação de Diretores de Empresas de Crédito previa que a "restrição ao crédito terminará não surtindo o efeito desejado pelo governo".

Os empresários financeiros ficaram também contra a idéia de enxugar o mercado de dinheiro, proibindo as empresas estatais de investirem seus recursos a não ser em títulos públicos: "as autoridades monetárias descobriram um 'inédito' instrumento de política monetária".

Para a ABINEE, 'inegavelmente surgirão problemas de comercialização, principalmente de eletrodomésticos de maior valor, televisores a co

res e geladeiras."

Para a ABDIB, o 'setor de bens de capital será afetado pelas me di das g o v e r n a m e d a e m q u e a e c o n o m i a é u m s i s t e m a de c a n a i s q u e s e c o m u n i c a m. É i m p o s s i v e l d e s a q u e c e r u e r u e m u m s e t o r s e m e s f r i a r o s o t r o s'.

As pequenas e médias empresas também sentiram-se atingidas pela co n t r a ç ã o d o c r é d i t o, s e m c o n d i ç õ e s e s u p o r t a r u m t a x a d e j u r os, e m e l e v a ç ã o, e m t o r n o d e 50% a o a n o, j u n t o à r e d e f i n a n c i e i r a, j á q u e o c r é d i t o c o r r e n t e c o n v e n c i o n a l d o s b a n c o s c o m e r c i a i a l e s t ã ' f e c h a d o ' (36) ."

Em 1977/78 as medidas contencionistas prosseguiram, com um sabor de d e j á v u ano após ano. Tratava-se, entre outras coisas, de (37):

- a) elevar de 35% para 40% a taxa de r e d e s c o n t o i n c i d e s o b r e s o b r e s o s d e p o s i t o s à v i s t a n o s b a n c o s c o m e r c i a i s;
- b) liberar de forma gradual os capitais internacionais de e m p r e s t i m os, c o n g e l a d o s n o B a n c o C e n t r a l, p a r a e v i t a r e e x p a n s ã o d a b a s e m o n e t á r i a a c i m a d o p r e v i s t o;
- c) conter as aplicações do Banco do Brasil, à e x c e s s ã o d o c r é d i t o p a r a c u s t e i o a g r i c o l a, v i s a n d o e l e v a r a s t a x a s d e j u r os e d i m i n u i r o s i n v e s t i m e n t o s a t r a v e s o f e c h a m e n t o d a s c a r t e i r a s d e c r é d i t o n u m q u a d r o e m q u e p e r m a n e c i a i n a l t e r a d a d e m a n d a p o r e m p r e s t i m os.

A estratégia do ministro Mario Henrique Simonsen de c o m b a t e à i n f l a ç ã o é r a c l a r a: a u m e n t a n d o a t a x a d e j u r os, m e n o r u m e n o n ú m e r o d e e m p r e s a r i o s e s t a r i a d i s p o s t o a r e c o r r e r e r e a f i n a n c i a m e n t o s p a r a a m p l i a r e / o u m a n t e r o r i t m o d e a t i v i d a d e s u a s e m p r e s a s ( p r o v o c a n d o a r e c e s s ã o ). O c o r r e r i a u m r e d u ç ã o n o e m p r e m p r e g o e, c o n s e q u e n t e m e n t e, n a p r e s s ã o p e l a c o m p r a d a c o m p r a s u s o s. N o f i n a l d a l i n h a, o s p r e ç o s c a i r i am; p o s t e r i o r i o r i m e n t e, c o m a q u e d a n a p r o c u r a d e e m p r e s t i m os, a t a x a d e j u r os r e c u a r i a e a e c o n o m i a v o l t a r i a a f u n c i o n a r e.

Na prática ocorria que a taxa de juros crescia e os custos operacionais das empresas aumentavam, o que impedia a queda dos preços dos produtos e, conseqüentemente da inflação. Assim, esse período caracterizava-se por uma sequência de pacotes com efeitos cada vez mais inócuos e de caráter provisório: "coisa de um mês e meio, sob medida para fechar o balanço do ano"<sup>(38)</sup>, conforme explicava o próprio ministro do Planejamento.

Ainda que a situação econômica parecesse estar melhorando — haja visto o crescimento do PIB em 1978, o aumento das disponibilidades cambiais e a estabilização momentânea da inflação — a tensão com os segmentos empresariais evoluiu, o que nos faz supor que a forma de administração da crise (a imposição autoritária dos pacotes) e seus efeitos, tais como escasses do crédito, diminuição do gasto público, elevação da taxa de juros, queda do mercado consumidor, descapitalização do setor industrial etc., aceleraram o rompimento dos pactos sociais, já em processo de decomposição.

Para os setores automobilístico e eletro-eletrônico os problemas se ampliavam. De um lado, dados da Anfávea de 1977 indicavam que o número de carros estocados nos estacionamento das grandes montadoras era equivalente a onze dias de produção, quando o normal seriam cinco dias; por outro, essas indústrias que, em 1973, tinham taxas de crescimento em torno de 20% ao ano, apresentaram taxas de 17% em 1974, 2,7% em 1975 e 5,9% em 1976<sup>(39)</sup>.

Do mesmo modo que o setor automobilístico, também a indústria eletro-eletrônica abandonou sua posição de liderança, afastada pelas restrições ao crédito — tanto para capital de giro como direto ao consumidor — e pelos controles impostos às importações.

Na medida em que se adotavam medidas econômicas cujos objetivos não eram alcançados, polarizava-se ainda mais o campo das divergências. Novamente apoiamo-nos em declarações das enti

dades mais representativas dos empresários no período:

Para a Federação e Centro do Comércio de São Paulo "estaria agora se instaurando um novo e evidente conflito de interesses no campo econômico, entre o setor industrial e o bancário, tendo como motivo principal a política da taxa de juros: Os banqueiros (...) constituem um grupo restrito e privilegiado, mas muito atado às decisões do Banco Central".<sup>(40)</sup> No Sindicato das Indústrias Têxteis de São Paulo, a queixa da instabilidade nas regras do jogo era nítida: "como é que o empresário pode viver tranquilo, se a cada dia surgem novas e mirabolantes reformulações do governo, na tentativa ora de acelerar o desenvolvimento, ora de desativar, ora de combater a inflação, ora de combater o déficit no balanço de pagamentos etc".<sup>(41)</sup>

O Sindicato da Indústria de Plásticos entendia que uma das causas das distorções do capitalismo brasileiro estava "na condução de uma política de tapa buracos (...) que resultam ora da preocupação de equilibrar a balança comercial, ora de medidas desorientadas de combate à inflação". Para o presidente deste sindicato, a liberação dos juros foi causa direta de uma das distorções: "não se pode permitir que um modelo econômico único tenha salários tabelados, preços agrícolas e industriais tabelados (CIP) e o capital totalmente livre. É sobre essas distorções que o governo precisa atuar, para não permitir que o processo de desenvolvimento se faça sem a distribuição de riquezas".<sup>(42)</sup>

Laerte Setúbal igualmente considerava a atuação do CIP como "responsável principal pela frustração dos empresários: o tabelamento dos preços industriais reduz a margem do lucro, diminuindo a rentabilidade das empresas que, assim, não têm como atrair acionistas e, conseqüentemente, conseguir recursos para sua capitalização (...). O que não pode acontecer é o tabelamento do produto industrial sem o tabelamento paralelo das atividades comerciais e financeiras".<sup>(43)</sup> Certamente por trás do CIP estariam em discussão as taxas de rentabilidade dos setores produtivo e financeiro. Como afirmava a ABINNE: "é no constante atrito entre o detentor dos meios de produção e o do capital que está o cerne da deforma

ção do capitalismo brasileiro (...). No Brasil, é total a inversão de valores com a predominância do dinheiro sobre a produção, observando que o governo premia o capital, por intermédio da liberação das taxas de juros e de mecanismos que não surtem efeito". (44)

Essas reclamações/conflitos vinham se generalizando desde 1974/75, gerando o hábito nos segmentos empresariais de não legitimar ações econômicas do governo Geisel ou de qualquer outro setor das elites dominantes. Nenhum "grupo" de empresários se identificava com qualquer proposta. Tal quadro aprofundou-se proporcionalmente ao agravamento da crise econômica e/ou aos efeitos das medidas tomadas, resultando numa situação de total falta de consenso que se manifestava em maior descontrolo da crise, elevação das taxas de juros, dos preços, de correção monetária etc.

Entendemos que, para o governo Geisel, esse quadro e a respectiva fragmentação dos diversos interesses sociais tornavam mais difícil rearticular os pactos entre o Estado e os vários setores sociais, em ruptura desde 1973/74. Daí que o governo foi incapaz de implementar as prioridades definidas nos vários projetos, equacionar e solucionar problemas em harmonia com os diferentes interesses então presentes e evitar medidas setorizadas e inorgânicas.

Conseqüentemente, esses fatores constituíram um obstáculo à implementação do II PND — uma vez que já estavam postos desde 1975/76 — e determinaram a adoção de uma política econômica caracterizada por medidas casuísticas, de curto prazo, autoritárias e de efeitos duvidosos para a superação dos problemas decorrentes da crise econômica, os famosos "pacotes".

Com isso, não estamos negando a existência de relações de solidariedade existentes nesse período entre alguns segmentos empresariais. O professor Carlos Lessa mostrou-as com precisão:

"O primeiro pacto solda em uma ampla frente de interesses o bloco da grande engenharia nacional com amplas frações de capital industrial nacional e estrangeiro. O investimento público tradicional (...) e parte dos investimentos de algumas empresas estatais se traduzem em ampliada demanda para a grande engenharia nacional. Esta se articula com diversas frações de capital industrial fornecedor de materiais e, pelo volume de emprego que gera direta e indiretamente, com a indústria de bens finais de consumo. O peso econômico e social deste pacto faz com que seja muito difícil comprimir ou mudar a composição do investimento público. Mais do que isso, põe como uma necessidade a contínua expansão do investimento público, o que garante um patamar mínimo de crescimento para a economia. Último setor a sacrificar, o bloco da grande engenharia nacional soube sempre fazer valer o peso de seu pacto, escapando no máximo com arranhaduras das crises de estabilização (...). Em relação à indústria de bens de capital este pacto tem variadas articulações. Assim, por exemplo, o cartel dos grandes equipamentos elétricos é parceiro soldado com o bloco da grande engenharia. Já a indústria mecânica não goza do mesmo status dentro do pacto. Em fase de descenso cíclico, o pacto garante a prioridade do investimento público tradicional e das empresas estatais que geram obras civis. A componente de equipamentos para o pacto pode ser de origem interna ou externa; se interna tudo bem, somos amigos (...); porém no descenso, o pacto não briga para que as encomendas de máquinas e equipamentos sejam reservadas para a indústria nacional. Pela ótica da demanda para si e para a constelação de interesses de seu pacto o importante é a componente de obras de engenharia do investimento público. Este pacto concorda que a componente de equipamentos seja importada, mormente se tal for condição para obtenção de financiamento dos programas e projetos públicos (...)

O segundo pacto solda frações do capital mercantil e financeiro via "indústria" da construção civil. Atuante nos perímetros metropolitanos e urbanos, este pacto articula-se com o Estado em suas três instâncias — Federal, Estadual e Municipal. Por uma parte, através dos investimentos públicos em redes viárias, infraestrutura urbana, construção imobiliária. Articula-se por outra parte, com os poderes locais administrativo/legislativo em operações

de valorização fictícia de terras — mudanças de gabarito, especulações imobiliárias etc. O Estado oferece outra face para este pacto ao assumir a tarefa de mobilização de capitais na órbita financeira, bancador em segunda linha no Sistema Financeiro de Habitação. Este bloco tem articulações com frações do capital industrial assemelhadas ao primeiro — indústrias fornecedoras de materiais e via emprego direto e indireto, com a indústria de bens de consumo final." (...) <sup>(45)</sup>

Porém, acreditamos que a existência dessas relações de "solidariedade" (ou pactos, conforme Lessa) articuladas pelo "bloco da grande engenharia e pela indústria de construção civil" são tramas específicas, ainda que estruturais na economia brasileira, situadas não mais num quadro geral onde se caracterizava um sistema de alianças que deu sentido aos caminhos da expansão econômica do período 1967/73. Naquele período, a soldagem dos interesses expressou-se na definição de um conjunto articulado de medidas de política econômica, tais como política fiscal, financeira, cambial, salarial, creditícia, na ausência de gastos sociais e na configuração de determinada distribuição do poder nos diferentes órgãos do Estado; nestes, materializou-se determinada hierarquia das forças políticas das frações do capital monopolista que conformava a existência de grandes alianças em torno de um projeto de desenvolvimento articulado pelo Estado.

Diante disso, diferenciamos-nos, nesse ponto, do professor Lessa, que utilizou em seu trabalho a existência desses pactos já definidos para explicar as dificuldades de implementação do II PND. Em suas palavras, "a Estratégia de acabamento final da Nação Potência, imaginou que sua vontade soberana rasgaria os pactos acima referidos (aqueles citados nesse trabalho), substituindo por um novo pacto central: Empresa Estatal, Grande Indústria Nacional, notadamente a de bens de capital." <sup>(46)</sup>

Assim, se é verdade que a existência de pressões setorializadas, como pudemos observar, constituíram obstáculos à implementação do II PND, esta não foi a questão central: o problema

estava localizado na ausência de capacidade política do Estado, diante da generalização e aprofundamento dos conflitos entre os segmentos empresariais, em organizar um pacto minimamente capaz de absorver os projetos específicos e imprimir um novo rumo à economia brasileira.

Desde 1976/1977, ainda que existissem tais relações de "solidariedade", generalizou-se a oposição no que diz respeito às medidas adotadas pelo governo Geisel no interior das elites dominantes. Esta oposição se manifestava na disputa pela forma de crescimento da economia, tipo do gasto público, política monetária, medidas de stop and go e conflitos no interior da classe dominante, sendo impossível ao governo Geisel superá-la através da organização dos interesses mais gerais.

Resultado: o II PND, retirado da agenda de prioridades do governo, foi substituído pelos pacotes, única forma de ação possível dentro dos limites do regime político; ação que se restringia a responder às solicitações dos blocos de capitais, isoladamente, sem direção nem unidade, descaracterizando sua proposta de longo prazo. Certamente esse quadro acabou gerando gravíssimos problemas econômicos (inflação, dívida externa, déficit do setor público), políticos (desagregação do regime) e sociais (desemprego, fome, pequenas convulsões urbanas), que se estendem até hoje.

#### 2.4 - AS INDEFINIÇÕES E O SEGMENTO DE BENS DE CAPITAL: DE PRIORITÁRIOS A OCIOSOS

Ao se generalizarem e aprofundarem os conflitos, não poderia ficar de fora o segmento de bens de capital. De setor prioritário até 1976, passou a ver seus interesses e perspectivas cada vez menos atendidos, contribuindo para diminuir a base social de apoio do governo Geisel.

Se, de um lado, a tentativa de articulação dos projetos do II PND, em estreita conexão com aquele setor, provocou tensões e conflitos entre os grandes interesses privados (nacionais ou estrangeiros) e públicos, por outro, o abandono dessa estratégia pelo governo Geisel aumentou os problemas na relação entre empresariado e Estado. A maior fragmentação e diferenciação dos interesses em disputa, agora com o setor de bens de capital reforçou o conjunto dos descontentes, colocando em cheque o próprio regime político do governo Geisel e exigindo deste maior definição frente aos crescentes problemas econômicos.

Já em 1976, diante do complicado quadro de crise econômica e da sua administração, a ABDIB expressou suas preocupações:

"O processo de desenvolvimento industrial brasileiro vive um momento de perplexidade. Pressionado pela diminuição da atividade econômica e a inflação, com seus reflexos no Brasil, e pelos problemas estruturais típicos de um país com crescimento explosivo e irregular, chegamos agora no momento das definições (...) é imprescindível a definição da forma como queremos chegar ao objetivo já definido anteriormente" e ainda, "(...) há a necessidade de definição clara e o estabelecimento de uma política global por parte do governo"<sup>(47)</sup>. Além disso segundo a entidade, "que se defina de forma clara os objetivos a serem atingidos, as áreas prioritárias a serem desenvolvidas, a participação do capital e da tecnologia estrangeiros"<sup>(48)</sup>.

Em primeiro lugar, desde 1976 esse setor estava com um volume de pedidos em carteira inferior ao de dezembro de 1974<sup>(49)</sup> o que significa possibilidade de aumento de capacidade ociosa e, portanto, dos custos de produção; em segundo lugar, os empresários começaram a temer a perda de controle do governo Geisel na definição das medidas econômicas, distoantes da estratégia do II PND explicitadas ora como recessivas, ora não garantindo possibilidades de defesa e expansão do capital nacional (reserva de mercado, transferência tecnológica etc.)

A exigência de definição passava, portanto, por três fatores básicos:

- a) participação do capital e tecnologia estrangeiros nos grandes projetos industriais;
- b) importação de determinados equipamentos e nacionalização dos projetos de engenharia;
- c) garantia de um percentual de compra à indústria nacional nos contratos de financiamento externo para obras oficiais, contrariando a orientação das agências de crédito internacional que previam a realização de concorrências internacionais para o fornecimento de materiais por elas financiados.

A crítica desse segmento empresarial desenvolveu-se na perspectiva de defesa da autonomia nacional, no que diz respeito ao padrão de industrialização e à tecnologia, não se limitando ao questionamento das medidas recessivas que começaram a ser adotadas em 1976. Foi o único grupo de empresários, talvez por seu papel no início do governo Geisel, a se preocupar com a questão global do capitalismo brasileiro.

Tanto que, nesse mesmo ano, a ABDIB apresentou fórmulas para a nacionalização dos projetos, tais como:

- a) "proibição total de concessão de incentivos aos investimentos industriais cujo projeto básico tenha sido contratado no exterior";
- b) "veto à criação de departamento de engenharia de projetos básicos dentro das empresas estatais, que concorrem com as empresas privadas";
- c) "incentivos ao desenvolvimento e geração de tecnologias nacionais, através de um mecanismo para criação de reservas de mercado para a tecnologia nacional como condição básica

para deflagrar o processo de capacitação em engineering de processos e produtos" (50).

Certamente a possibilidade de implementação desses esquemas, que via de regra encontravam forte apoio em áreas do governo Geisel<sup>(51)</sup>, aprofundou os conflitos políticos não só entre as elites dominantes, mas destas com o próprio governo e no interior da máquina estatal; sinal disso foi a demissão do então ministro da Indústria e Comércio, Severo Gomes.

Estavam em jogo os interesses da indústria internacional de máquinas e equipamentos, alinhada com os bancos internacionais na exportação de equipamentos, capitais de empréstimos e tecnologia, através de empresas de projetos de engenharia e pela oferta de licenças de fabricação à indústria nacional. Tratava-se, portanto, de enfrentar uma enraizada e bem articulada divisão internacional do trabalho que, mesmo em crise, era de difícil rompimento.

Por paradoxal que seja, nesse esquema inseriam-se inclusive as empresas estatais, na medida em que a engenharia básica de seus projetos de investimento era externa, criando-se automaticamente mecanismos (especificação de detalhes, cláusulas de Know-how etc) que determinavam a importação de bens de capital. Essa é uma das razões que explica, por exemplo, a elevada participação de equipamentos japoneses na Cosipa e norte-americanos na Companhia Siderúrgica Nacional: no primeiro caso, a engenharia básica esteve a cargo da Nippon Steel e no segundo, da U.S. Steel.<sup>(52)</sup>

Formando um bloco de resistência aos projetos do II PND, os interesses daqueles setores internacionalizados articularam-se aos das empresas estatais, principalmente das que possuíam maior autonomia política e financeira, em detrimento dos segmentos nacionais do setor de mecânica:

"Ao formularem seus programas de expansão elas consideraram somente seus objetivos privados, o que explica não haver preocupação em privilegiar a encomenda de equipamentos no mercado interno para incentivar o desenvolvimento das indústrias do setor de bens de capital. O que interessa é minimizar os riscos, o custo do equipamento, sua qualidade tecnológica e o prazo de entrega que deve estar ajustado a seu cronograma de inversão!"<sup>(53)</sup>

Esta lógica de ação entra em evidente conflito com a estratégia do II PND: a empresa estatal nuclearia os investimentos dos projetos e ampliaria os horizontes de crescimento da mecânica nacional. Consequentemente, isso contribuiu para marginalizar a engenharia nacional e, portanto, a capacidade interna de geração de tecnologia, tanto de processos como de produtos, capazes de alterar o nível de articulação da economia brasileira com o sistema capitalista internacional <sup>(54)</sup>.

No momento em que o II PND tornou-se um projeto não prioritário do governo Geisel, os setores empresariais considerados estratégicos (ao menos a nível retórico), deixaram de exigir definições sobre a forma de chegar aos objetivos, para questionar a própria forma de seu regime político.

A pesquisa realizada por Renato R. Boschi, nesse período mostra claramente a opinião desses empresários:

"(...) quanto aos órgãos governamentais responsáveis pelas medidas que interessam o nosso setor, não há um órgão que centralize as decisões. Há vários órgãos responsáveis e a convergência deveria ser para o CDI que, teoricamente, é o órgão encarregado do desenvolvimento industrial, mas infelizmente não tem força para isso (...). Atualmente não há um homem forte na área econômica. Dependendo do assunto, há que procurar esse ou aquele ministro (...)"<sup>(55)</sup>.

Esses empresários enfatizavam a necessidade de uma espécie de "comando executivo centralizado", de modo a compatibilizar iniciati

vas que partiam das diversas áreas governamentais, na perspectiva de melhor encaminhar a representação de seus interesses.

Em relatório da ABDIB, foi sugerida ao governo a criação de um órgão de coordenação geral que contasse principalmente com a participação dos empresários do setor <sup>(56)</sup>.

Sob o mesmo manto de tendências dos debates e confrontos dos outros segmentos empresariais, também nesse setor colocou-se aberta e profundamente a crítica da falta de representação na máquina estatal, considerada a via capaz de superar os problemas de direção da política econômica:

"As organizações de classe não têm condições de exercerem a função consultiva para a qual foram criadas, porque não são ouvidas, uma vez que não representam os órgãos que assessoram o governo. Não participam do CMN, CDE, CIP, CDI etc. Desta forma, estão automaticamente excluídas do processo decisório. (...) eis porque atualmente os órgãos de classe do empresariado estão reclamando do governo a participação nos conselhos econômicos, a fim de que a empresa privada possa tomar parte nos estudos e discussões e influir nas decisões desses órgãos que, afinal, afetam a sua atividade (...) O CDI, por exemplo, não tem um representante da indústria e do comércio com direito a voto. Por isso, o diálogo não é obrigatório. Só existe quando o governo quer. Ser procurado esporadicamente, é muito diferente de ser solicitado sistematicamente: existe realmente uma exclusão do empresariado (...) "<sup>(57)</sup>.

Finalmente, em meados de 1978 os ministros reunidos no CPE concordaram oficialmente com a necessidade de serem reduzidos os planos governamentais e revistas as prioridades da economia brasileira. O destino do II PND estava definitivamente selado, tanto pelos desarranjos políticos entre as principais forças dos segmentos empresariais como pelo aprofundamento da crise econômica e pela incapacidade política do governo Geisel de organizar nesse projeto os interesses das elites dominantes.

NOTAS

- (15) Cf. documento de 24/03/74, publicado no jornal Folha de São Paulo, São Paulo. Continuando nesse mesmo documento, "... parece indispensável (...) que o governo se proponha, sem demora, a infletir o ritmo inflacionário dos primeiros meses, cujas causas se encontram na liberação dos preços (...), no impacto da crise internacional de matérias-primas e na expansão de 46,8% dos meios de pagamento (...)" . Sugere ainda, um amplo uso do crédito seletivo como instrumento de combate à inflação e severa contenção do crédito para os setores onde se verificarem manobras altistas.
- (16) Cf. Revista Tendências, Ed. Abril publicada em abril de 1974 -- documento 1.
- (17) Estratégia que resultou num grande aumento da dívida externa e na consequente ida do Brasil ao FMI em 1982, conforme analisaremos adiante.
- (18) Onde a concepção ascendente era a do ministro Reis Velloso.
- (19) Pelo menos até a exoneração do então ministro da Indústria e Comércio Severo Gomes.
- (20) Cf. discurso de Simonsen, M. H. publicado no jornal do Brasil - Rio de Janeiro em 26/09/74 .
- (21) A política econômica do II PND, enquanto proposta de rearticulação dos setores prioritários e estratégicos para o conjunto da economia, passou a criar áreas de atritos políticos com segmentos que ficaram aliadas das benesses do Estado, entre eles a indústria automobilística, de eletrodomésticos e mesmo o segmento do capital bancário. Este, que havia constituído grande força de poder político e econômico na expansão anterior, garantindo seus interesses diretamente no interior do Conselho Monetário Nacional, sentiu-se profundamente ameaçado. Qual seria agora seu novo papel, além de atuar nas formas propostas de joint ventures com capital de risco ou de associação com pequenas e médias empresas?

- (22) Um dos primeiros a reclamar contra os efeitos da falta de liquidez foi o industrial Paulo Vellinho. Para ele, a redução das vendas de aparelhos eletrodomésticos que ocorreu no Rio Grande do Sul foi puro reflexo da falta de liquidez. Uma das razões, por ele citada, foi a falta de liquidez das financeiras devido a perda de confiança por parte de alguns investidores nos títulos de prazo fixo, em função da quebra de determinadas instituições, como por exemplo o Banco Halles. Além disso, Vellinho também recolocava questões conflitivas com relação a política mais geral, na medida em que alguns setores não participavam de todos os incentivos previstos no II PND, principalmente as indústrias de bens de consumo. Cf. Revista Banas de 09/12/74.
- (23) Cf. Revista Exame de Abril de 1975.
- (24) Para Roger Hipsikind – diretor executivo do Banco de Investimentos Lar Brasileiro – a "fixação da expansão dos meios de pagamento em 30% já é um sinal de que o crédito será apertado (...) e o primeiro sintoma desse aperto revelou-se logo nos primeiros meses: o Banco Central está vendendo em média, Cr\$ 1,2 bilhões em LTNs por semana, procurando enxugar o mercado". Para Rodrigo Paulo de Pádua Lopes – vice presidente executivo do Banco Danasa de Investimentos (o maior banco de investimentos não vinculado a banco comercial) –, o "maior problema é o da taxa de juros. Os problemas de financiamento e da própria operação dos bancos de investimentos derivam principalmente da elevada taxa de juros que o governo paga pelos papéis que emite (...). Se os papéis governamentais já pagam juros de pelo menos 6% a.a., descontada a inflação, e se eles são teoricamente os que oferecem o menor risco, os papéis das instituições privadas só podem ser mais caros ainda (...). Isso dificulta os empréstimos a projetos que não possam oferecer uma rentabilidade excepcional e, do lado dos bancos de investimento, torna a remuneração dos serviços obrigatoriamente baixa".
- (25) Ao verem seus custos elevados, as empresas tentam manter seus níveis de margem de lucro adotando medidas como por exemplo, o "over-pricing".
- (26) Cf. discurso do Presidente do C.N.I. publicado no jornal do Brasil de 02/08/75.

- (27) Sobre o debate da estatização da economia ver os trabalhos de Melo, J. M. Cardoso, - O Estado Brasileiro e os Limites da Estatização, Beluzzo, Luiz Gonzaga de Mello, - A Intervenção do Estado no Período Recente, Cóutinho, Luciano G. - O Setor Produtivo Estatal: autonomia e limites, Oliveira, Francisco - Estado e Ciência Econômica: a contribuição da Economia para uma teoria do Estado; textos publicados pela revista Ensaio de Opinião nº 5 - São Paulo, Editora Inúbia Ltda. 1977.
- (28) Cf. Jornal do Brasil, Rio de Janeiro, publicado em 02/08/75.
- (29) Idem.
- (30) É importante observar que o maior endividamento das empresas até 1976, bem como sua manutenção em patamares elevados em 1977/78/79, reflete situações diferenciadas. Para as grandes empresas, com maior poder de mercado, os índices de endividamento refletem simplesmente que as empresas se endividam junto às linhas de crédito subsidiadas do governo a transferir recursos para o sistema financeiro. A situação, porém, parece bastante diferente para as indústrias mais frágeis ou para aquelas que estão inseridas num mercado altamente competitivo. Nestes casos, a elevação do endividamento e das necessidades de capital de giro refletem uma situação real de "aperto" de caixa que tem levado muitas delas à falência.
- (31) A correção monetária, num quadro de reaparecimento das taxas inflacionárias, surpreendeu desagradavelmente os tomadores de empréstimos, sobretudo aqueles que se endividaram na fase anterior, com cláusulas de correção monetária. A nova situação deixou-os em estado virtual de insolvência.
- (32) Cf. Jornal do Brasil de 02/08/75.
- (33) Na verdade foi uma forte pressão de quase todos os setores da sociedade, especialmente os industriais, que se manifestaram contra o documento intitulado "Notas sobre uma Política Energética para o Brasil". Tal documento propunha, entre outras coisas: a) redução brusca (total ou parcial) dos suprimentos externos de petróleo; b) elevação da produção interna do

petróleo; c) ampliação das pesquisas sobre a utilização do álcool nas indústrias.

- (34) A discussão sobre os efeitos dos pacotes econômicos está no capítulo seguinte.
- (35) Estabeleceu-se um limite de financiamento de 70% e reduziu-se o prazo de 24 meses; se o valor do bem financiado fosse superior a Cr\$ 12.766,00 (preços de 1976) o prazo seria reduzido de 24 para 18 meses com limite de financiamento de 70% do valor da compra.
- (36) Cf. publicações da Revista Veja, São Paulo, de 28/07/1976, 04/08/1976 e 08/09/1976.
- (37) Fato curioso foi de que, antes mesmo de serem anunciadas tais medidas, as associações empresariais, especialmente o Sindicato Nacional de Empresas Construtoras de Estradas, Portos, Barragens e Pavimentação – SINECOM –, a Associação Brasileira de Indústrias de Máquinas – ABIMAQ –, e a Associação Brasileira para o Desenvolvimento da Indústria de Base – ABDIB –, emitiram notas de protesto e cartas de apelo ao CMN, mostrando sua discordância com mais medidas recessivas e ao mesmo tempo pressionando para que o novo pacote fosse ameno; o que de fato aconteceu.
- (38) Cf. declaração do então ministro Reis Velloso publicada na revista Isto É, São Paulo, 20/11/1978.
- (39) Cf. Jonh Sanchez, presidente da General Motors do Brasil, "(...) em 1977 a indústria teria de crescer à taxa praticamente inatingível de 14% ao mês para recuperar suas taxas de crescimento", publicado na Revista Veja, São Paulo, de 13/06/1977.
- (40) Cf. Revista Veja de 26/01/77, declaração de José Papa Jr.
- (41) Cf. Revista Isto É de 08/06/77.
- (42) Idem.

- (43) Cf. Revista Isto É, de 08/06/77.
- (44) Idem.
- (45) Cf. Lessa, Carlos, op cit. pp. 144/146.
- (46) Cf. Lessa, Carlos, op cit., p. 147.
- (47) Cf. relatório da ABDIB de Junho de 1976 -- grifo meu.
- (48) Idem.
- (49) O que caracteriza a gravidade da situação é o fato de que, normalmente, a indústria de bens de capital sob encomenda deve trabalhar com anteci  
pação de 18 meses dos pedidos.
- (50) Cf. relatório da ABDIB, publicado no DCI de 10/09/76. Ainda com relação à tecnologia, a ABDIB e a ABINEE encaminharam um documento ao governo afirmando que "o atual estágio do desenvolvimento econômico brasileiro exige uma posição em relação à geração de tecnologia, principalmente nos setores de indústria básica e de bens de capital ... e essa posição deve  
ria consistir numa definição da importância da fase de criação tecnolôgi  
ca de processos e produtos, de forma a alterar a dependência externa". Para dar início a esse processo, as duas entidades sugeriam, entre ou  
tras medidas, que a liderança dos projetos de engenharia fosse sempre conferida às empresas nacionais, e que "não sejam concedidos incentivos aos investimentos industriais cujo produto básico tenha sido contratado no exterior e que antes da contratação de know-how externo seja conecta  
da a firma nacional de engenharia", conforme publicação do DCI de 10/09/76.
- (51) O CDI já havia preparado uma série de documentos, onde propunha "índi  
ces mínimos de nacionalização para máquinas e equipamentos que consta  
rem dos projetos submetidos ao próprio CDI, à SUDAM, SUDENE, SUDESUL, pa  
ra receber incentivos fiscais"; conforme publicação em O GLOBO de 04/05/76.

- (52) Sobre o assunto ver Mazzucchelli, Frederico, em seu trabalho "A Expansão Inconclusa", tese de mestrado - DEPE/UNICAMP, especialmente, páginas 80 a 85.
- (53) Cf. Beluzzo, L. G. M. - A Intervenção do Estado..., op. cit. p. 27.
- (54) Cf. Mazzucchelli, Frederico "... a importação de tecnologia sempre se apresentou como solução mais adequada, tanto para as empresas estrangeiras como para o setor produtivo estatal". in op. cit. p. 89.
- (55) Cf. Boschi, Renato R., - in "Elites Industriais e Democracia", Ed. Graal - São Paulo - p. 165.
- (56) Cf. Relatório da ABDIB de agosto de 1976. Conforme a opinião desses empresários, seria indispensável "responsabilizar um determinado setor do governo pela compatibilização de vários interesses envolvidos na aprovação de investimentos no setor industrial. Atualmente para investir no Brasil, basta a uma empresa internacional registrar seu capital no Banco Central e executar seu projeto. O CDI não é consultado a não ser que a companhia deseje incentivos. Pede-se uma coordenação com capacidade de compatibilizar os investimentos da indústria com a política de substituição de importações", in O Globo de 23/07/76.
- (57) Conforme pesquisa de Renato R. Boschi, ops. cit. pp. 156/157.

CAPÍTULO III - O FIM DO GOVERNO GEISEL E OS DESCAMINHOS DA  
ECONOMIA BRASILEIRA

O conjunto de medidas monetaristas adotadas principalmente a partir de 1976/77, para fazer face à crise econômica, acabou por aprofundá-la, desgastar os instrumentos de política econômica de caráter regulatório, utilizar os fundos públicos em aplicações especulativas e, por último, articular mais estreitamente a administração dos problemas econômicos às vicissitudes e interesses do capital financeiro internacional.

Um dos resultados disso foi a interferência do Fundo Monetário Internacional em 1982, além dos gravíssimos problemas herdados pela sociedade brasileira na década de 80: desnacionalização do parque industrial, obsolescência tecnológica — especialmente no setor de bens de capital —, desemprego, queda dos salários reais, aumento do custo de vida, tensões sociais etc. Com o agravante de que os objetivos imediatos que justificavam essa política não foram cumpridos: o crescimento da inflação foi violento e, quanto ao equilíbrio da dívida externa, o Brasil tornou-se praticamente insolvente em 1982. (Veja Tabela 4).

Na medida em que o II PND mostrou-se inviável como estratégia de enfrentamento da crise, esta passou a ser administrada por uma política que agravou os problemas econômicos e políticos (na forma de regime e no interior da classe dominante), e "ajustou" a economia brasileira à estratégia dos principais países capitalistas em dificuldades, na ótica da divisão internacional do trabalho.

Tabela 4

1970/83

ANOS	TAXA DE INFLAÇÃO	DÍVIDA BRUTA
	%	US\$ 10 <sup>9</sup>
1970	19,2	5,3
1971	19,8	6,6
1972	15,5	9,5
1973	15,7	12,6
1974	34,5	17,2
1975	29,2	21,2
1976	46,3	26,0
1977	38,8	32,0
1978	40,8	43,5
1979	77,2	49,9
1980	110,3	53,9
1981	95,9	61,4
1982	99,7	70,2
1983	210,0	83,5 (*)

FONTE: Revista de Conjuntura Econômica da FGV, Relatório do Banco Brasil e Boletins do Banco Central do Brasil. Vários números.

(\*) Estimativa

### 3.1 - AS PRIMEIRAS CONSEQUÊNCIAS DA POLÍTICA MONETARISTA

Começemos pelas articulações econômicas da aplicação da política monetarista. O diagnóstico oficial do governo analisava a inflação brasileira como sendo de "caráter híbrido", encerrando pressões de custo (choques aleatórios de oferta) e de demanda (elevação dos salários reais e elevada liquidez no interior da economia). A terapêutica indicada confiava, em grande

medida, na eficácia de controle da expansão da moeda para fazer a inflação baixar de nível<sup>(58)</sup>. Tratava-se de adotar o modelo que definia na base monetária<sup>(59)</sup> a sua variável estratégica para conter o ritmo de expansão dos meios de pagamento.

De fato, era questionável tanto a validade do diagnóstico quanto, supondo-o correto, a eficácia com que foi manejado o instrumento de política econômica escolhido.

Quanto ao primeiro aspecto, é necessário sublinhar que muitos dos "choques aleatórios" mencionados no diagnóstico oficial não possuíam a característica de aleatoriedade que os mantiveram fora do alcance de medidas da política econômica. Era o caso das remarcações de preço para compensar a queda nas taxas de lucro — utilizadas pelas empresas com poder de mercado — como consequência da desaceleração da economia<sup>(60)</sup>.

Do ponto de vista do manejo do instrumento, ao querer controlar a expansão da base monetária através do uso intenso do passivo não monetário — face ao crescimento das aplicações das autoridades monetárias — a política adotada gerou profunda instabilidade no comportamento da base monetária<sup>(61)</sup>, e violenta expansão dos fundos e programas sob a administração do Banco Central (alimentados com recursos internos e externos, arrecadação de fundos parafiscais, recolhimentos restituíveis etc.). Além de, paradoxalmente, provocar dois fatos importantes: expansão do poder de compras, através do crescimento do crédito, tanto pela ampliação de alguns itens do passivo não monetário quanto dos outros passivos que não os depósitos; e a não restrição efetiva da liquidez da economia, na medida em que grande parte da contenção da base monetária foi obtida através do lançamento dos títulos públicos que praticamente assumiram, na economia brasileira, o caráter de quase moeda<sup>(62)</sup>. Isso sem computar os momentos em que não se conseguiu controlar a expansão da própria base.

O resultado foi o crescimento da inflação e taxa de juros, ampliação da dívida pública e, conseqüentemente, perda de

controle dos instrumentos de política econômica, principalmente os de natureza fiscal e financeira, envolvendo em grande confusão os orçamentos fiscal e monetário.

Se, de um lado, as medidas econômicas adotadas basearam-se em aumento sucessivo das taxas de recolhimento compulsório, liberação das taxas de juros, injeção de títulos federais no mercado financeiro, corte dos gastos orçamentários, maior controle sobre os créditos concedidos pelo sistema bancário e maior rigidez do crédito público, por outro, ocorreu expansão das aplicações das próprias autoridades monetárias em função, entre outros fatores, dos empréstimos do Banco do Brasil para o setor agrícola (preocupadas tanto com a expansão da oferta interna de alimentos e sua repercussão no combate à inflação quanto com as exportações), da necessidade de expansão das reservas cambiais (preocupadas com o financiamento da dívida externa), e da própria situação de endividamento das empresas.

A ampliação das aplicações, que no período 1976/79 tiveram crescimento nominal de aproximadamente 53,0% a.a. e real de cerca de 2,0% — conforme Tabela 5 — foi compensada pelas autoridades monetárias pela expansão da base não monetária (ainda que de forma decrescente), tal como os saldos dos títulos públicos federais, as contrapartidas em cruzeiros de empréstimos externos, depósitos prévios e restituíveis sobre importações<sup>(63)</sup>, depósitos prévios e restituíveis sobre viagens ao exterior<sup>(64)</sup>. A compensação deu-se também às custas do crescimento da própria base monetária que, através do multiplicador bancário, fez pressão na expansão dos meios de pagamento da economia.

Com o crescimento dos ativos, ainda que a taxas menores e pela sua própria forma de financiamento, que nem sempre controlava a expansão da base monetária, o resultado da política monetarista era negativo. As variáveis que deveriam ser manejadas diretamente pelas autoridades monetárias (via orçamento monetário) para contrair a expansão da base, acabaram por conduzir à expansão dos empréstimos da economia e, portanto, da liquidez, fazem

do enorme pressão nos meios de pagamento (65).

Tabela 5

BALANCETE CONSOLIDADO DAS AUTORIDADES MONETÁRIAS  
1973/79

(taxas de crescimento nominal e real)

ANOS	ATIVO		P A S S I V O				COMP. DO PASSIVO	
			MONETÁRIO		NÃO MONETÁRIO		MONET.	NÃO MON.
	NOMINAL	REAL	NOMINAL	REAL	NOMINAL	REAL		
1973	40,3	21,3	47,1	27,1	37,4	18,7	32,0	68,0
1974	43,7	6,9	32,9	(-2,0)	48,8	10,6	29,6	70,4
1975	54,1	19,3	36,4	5,6	61,5	25,0	26,2	73,8
1976	61,0	10,0	49,8	2,4	65,0	12,8	24,4	75,6
1977	44,8	4,3	50,6	8,5	42,9	3,0	25,4	74,6
1978	41,2	0,3	44,9	2,9	40,0	(-0,6)	26,0	74,0
1979	64,3	(-6,8)	84,4	4,1	57,3	(-12,0)	29,3	70,7

FONTE: Boletim do Banco Central do Brasil de abril/83.

No aspecto do controle indireto, ou seja, através dos bancos comerciais, essa política econômica também estava fadada ao fracasso, devido à sua própria estrutura de captação de recursos. O financiamento da posição dos seus ativos foi realizado não só com as operações de depósitos à vista ou a prazo como também empréstimos externos, recursos com origem no governo (empréstimos, repasses de fundos via a expansão dos ativos do orçamento monetário, coletas de tributos etc.) e recursos próprios (66).

Como a evolução dos depósitos é condicionada pela evolução geral dos negócios (sendo a contrapartida das transações correntes da economia), a cada tentativa de contração da base monetária, contraem-se eventualmente os depósitos; e se a necessidade de liquidez é regulada pelo ritmo da atividade econômica e pela necessidade de renovação da dívida acumulada pelas empresas imediatamente elevam-se as taxas de juros.

Conforme a estratégia monetarista, a elevação das taxas de juros deveria provocar a diminuição da demanda pelo crédito e, portanto, dos investimentos. Porém, pela estrutura acima descrita, nota-se que tanto os bancos comerciais como os de investimentos e financeiras têm possibilidade de expandir suas operações de em préstimos, via repasses, aplicações do Banco Central, captação de recursos externos e aumento do giro de suas próprias operações. Evidentemente, cada vez que se tentava contrair o crédito, elevava-se o patamar da taxa de juros e alterava-se o passivo das agências financeiras, a favor dos recursos externos e repasses.

Esses efeitos podem ser observados na evolução do passi vo dos bancos comerciais e, a título de exemplo, na dos bancos de investimento, conforme tabelas 6 e 7: os depósitos dos bancos comerciais caíram de 58,6% em 1971 para 44,6% em 1977 e 41,2% em 1979, ao passo que os repasses externos e recursos junto às auto ridades monetárias e entidades financeiras oficiais subiram de 22,4% para 38,1% e 45,4% em 1979; nos bancos de investimento essa porcentagem passa de 75,5% para 57,4% em 1979 no caso dos depósitos e de 11,5% para 32,6% na soma dos repasses.

Tabela 6

BRASIL

## COMPOSIÇÃO DO PASSIVO DOS BANCOS COMERCIAIS

1971/79

DESCRIÇÃO	saldos final de cada período				
	1971	1973	1975	1977	1979
Depósitos	58,6	58,1	53,0	44,6	41,2
R. Externos	12,0	14,0	11,6	17,4	27,6
Obrig. junto AM e Ent.Fin. Oficiais	10,4	11,2	19,2	20,7	17,8
R. Próprio	13,9	12,2	10,8	11,7	9,7
Outros	5,0	4,6	5,3	5,5	3,6

FONTE: Boletim do Banco Central - vários anos.

Tabela 7  
BRASIL  
COMPOSIÇÃO DO PASSIVO DOS BANCOS DE INVESTIMENTO

1970/79

DESCRIÇÃO	saldos em final de cada período				
	1970	1973	1975	1977	1979 <sup>(a)</sup>
Depósitos, Let. e Out. Exigibil	75,5	60,9	64,0	64,2	57,4
R. Externos	8,1	18,2	15,7	12,6	17,6
R. Orig. A. Monetária	3,4	6,9	10,3	13,7	15,0
Próprios	13,0	13,9	9,9	9,4	10,1

FONTE: Boletim do Banco Central - vários anos.

(a) saldo em final de outubro

Assim, os mecanismos utilizados pelas autoridades monetárias para contrair a expansão da base monetária elevaram os juros e mantiveram positivo o crédito do sistema financeiro ao setor privado, que no período 1977/79 cresceu em termos reais cerca de 2,7% a.a., embora a um ritmo menor que no período 1974/76, conforme tabela 8.

Tabela 8  
EMPRÉSTIMOS DO SISTEMA FINANCEIRO AO SETOR PRIVADO

ANOS	TAXA DE CRESCIMENTO REAL
1974	15,6
1975	21,0
1976	7,9
1977	8,9
1978	6,1
1979	(- 6,9)

FONTE: Banco Central do Brasil..

A pressão de corte no crédito e a forte elevação da taxa de juros, num quadro de baixa da atividade econômica, obrigaram as empresas a reciclarem suas dívidas anteriores, com diminuição de seus índices de liquidez nesse período, conforme gráfico nº III do capítulo 2. Dessa forma, a situação das empresas agravou-se pela política financeira adotada. Foram especialmente atingidas as pequenas e médias empresas, que não podiam reciclar seu elevado grau de endividamento senão utilizando as taxas de juros do mercado paralelo.

Frente à situação de inadimplência das empresas e sem rumos nem perspectivas de médio e longo prazo, restou ao governo Geisel organizar melancolicamente um leque de linhas de crédito subsidiadas e estimular a busca de recursos no exterior, basicamente através de agências financeiras domésticas.

Por um lado, a elevação das taxas de juros atuava como elemento de tensão inflacionária permanente, através da política de over pricing utilizada pelas empresas como forma de compensar o aumento de seus custos financeiros. Por outro lado, as autoridades monetárias, diante da pressão pela liberação dos créditos seletivos, viam-se constrangidas a liberá-los, bem como converter em cruzeiros os dólares captados externamente (para não falar dos empréstimos do Banco do Brasil). Isso representou aumento de liquidez para o sistema. E, para não deixar crescer a base monetária, o governo utilizou em larga escala seus títulos, reforçando ao mesmo tempo a tendência altista da taxa de juros e o mecanismo especulativo do sistema financeiro, ao determinar através desses papéis constantes e novas variações na taxa de juros.

Dado o comprometimento das autoridades monetárias com a renovação e o crescimento do volume real de crédito subsidiado, o crescimento da dívida interna foi o modo de arcar com o spread negativo embutido no funcionamento do sistema financeiro.

Pressionado pela necessidade de socorrer a política monetária nos momentos de afluxo de liquidez e de girar a dívida,

para não comprometer a arrecadação fiscal,<sup>(67)</sup> o crescimento da dívida interna passou a ser o veículo principal de remuneração do mercado financeiro.

A amplificação desse mecanismo e a existência de massas de lucro de setores monopolizados (que não estavam sendo canalizadas para investimentos produtivos), tornou possível a montagem de um esquema financeiro, cuja base de funcionamento era desempenhada pela dívida do governo. Tal esquema, por não apresentar riscos, garantir liquidez e a manutenção de seu valor real, além de pagar taxas de juros positivas, foi crucial na formação do jogo que passou a absorver os recursos livres da economia, tornando ainda mais grave a situação do setor produtivo e pressionando adicionalmente a taxa de juros.

### 3.2 - OS FUNDOS PÚBLICOS E OS MECANISMOS ESPECULATIVOS<sup>(68)</sup>

Os papéis públicos (ORTN's e LTN's) foram criados a partir da grande reforma financeira da década passada, com o objetivo de financiar o déficit do tesouro nacional (sem constituir um fator inflacionário) e regular o funcionamento do sistema financeiro, enquanto instrumento de política monetária.

Após 1972, mesmo com saldo positivo na execução financeira do orçamento fiscal, o resultado líquido da venda dos títulos (débito líquido junto ao público) cresceu, devido à necessidade de ser transferido para o orçamento monetário<sup>(69)</sup> a fim de constituir um mecanismo de financiamento das aplicações, atuando na perspectiva e lógica da política monetária.

Esses recursos deixaram, portanto, de cumprir a função de financiar o orçamento fiscal — o qual possui uma lógica específica de gastos públicos tradicionais — e passaram a ser utilizados como compensação para evitar o crescimento da base monetária da economia, ao financiar as operações ativas das autoridades mo

netárias, além de cobrir os custos de seu próprio giro.

Ao lançarem títulos, as autoridades monetárias comprometiam-se a resgatá-los acrescidos de juros e correção monetária; dado o montante atingido pela dívida, conforme mostra a tabela 9, foram obrigadas a lançar um volume cada vez maior de títulos. A forma adotada para o pagamento dos custos foi a utilização da receita obtida pela colocação de mais títulos no mercado incluindo-se, desta maneira, os custos da dívida em seu próprio giro. Conseqüentemente, ocorreu um processo automático de crescimento da dívida simultâneo ao da taxa de juros.<sup>(70)</sup> Os recursos arrecadados ficaram, assim, presos a tal funcionamento e desencaminhados de possíveis aplicações produtivas.

A crescente necessidade de responder por estas funções impuseram às autoridades monetárias constantes aumentos nas taxas de juros a fim de que os títulos pudessem ser rapidamente negociados, o que reforçou o caráter especulativo do mercado desses papéis (assim como no dos papéis privados). Qualquer tentativa de reduzir os custos da dívida iria influir negativamente sobre os ganhos reais dos tomadores de papéis, dificultando a rolagem futura da dívida.

Em síntese, diante da ineficácia da política monetarista que, por um lado, fazia aumentar as taxas de juros e, por outro, comprimia a situação financeira da maioria das empresas - desencadeando uma série de pressões dos segmentos empresariais - as autoridades monetárias foram obrigadas em vários momentos a recuarem para não levar todo o sistema à inadimplência, devido ao descontrole total da taxa de juros. Resultado: nem se conseguiu controlar, como se previa, a expansão da base monetária nem se impediu a elevação das taxas de inflação.

Tabela 9

EVOLUÇÃO DA DÍVIDA INTERNA PÚBLICA  
1971/79

A N O S	TÍTULOS PÚBLICOS EM CIRCULAÇÃO Cr\$ (milhões corrente)	TAXA CRESCIM.		% DA RECEITA FISCAL	% DO PIB	RESULTADO LÍ QUIDO DA VEN DA DE TÍTULOS (1)	RESULTADO FI NANCEIRO DO TESOURO NAC. (2)	DISPONIBILIDADE DE RECURSOS JUNTO ÀS AUT. MONETÁRIAS (2)	PARTICIPAÇÃO DOS CUSTOS DA DÍVIDA (%)
		NOMINAL	REAL						
1971	15 445	-	-	57,3%	5,9	2 549	- 672	- 2 022	
1972	26 180	69,5	46,7	69,4	7,6	8 132	- 516	- 7 685	31,7
1973	38 344	46,4	26,5	72,4	7,9	6 138	+ 295	- 6 499	33,4
1974	47 801	24,6	(-7,0)	62,3	6,8	4 895	+ 3 882	- 8 790	58,4
1975	97 512	104,4	58,2	102,2	9,7	16 254	+ 73	- 16 356	17,7
1976	153 801	57,7	7,8	92,6	9,9	19 955	+ 423	- 18 594	30,7
1977	240 391	56,3	12,6	98,9	9,7	- 3 479	+ 1 043	+ 3 466	44,1
1978	357 854	45,8	5,6	102,5	9,5	5 371	+ 4 872	+ 1 446	54,9
1979	521 500	47,7	(-17,0)	102,3	8,3	- 61 735	+ 2 296	+ 74 011	58,5

FONTE: Boletim do Banco Central e Relatório do Banco Central - Vários números

(1) o sinal negativo significa que os resgates foram maiores que as colocações dos títulos no mercado.

(2) o sinal positivo significa que ocorreu transferência do orçamento monetário para o Tesouro da União

O resultado da política econômica manifestou-se na própria evolução das linhas de crédito subsidiado. Com efeito, embora tenha evoluído a taxas inferiores às do período anterior (1973/76), seu crescimento real indicava o crescimento da inflação, o nível de endividamento das empresas, a escassez do crédito, a política de administração da crise etc.

Como a manutenção desses subsídios, nas mesmas bases reais, requeria novos aportes periódicos de recursos (em virtude de os retornos das aplicações serem inferiores ao do crescimento da inflação), ocorreu uma constante pressão sobre o passivo das autoridades monetárias e, portanto, sobre o déficit do setor público. Este se ampliou independente do comportamento das linhas de subsídios, mas na mesma medida em que o governo aumentava as taxas de juros diante da necessidade de conceder taxas de remuneração mais atrativas a fim de vender rapidamente seus títulos públicos. Ou seja, a partir de determinado momento, o déficit do setor público passou a ter um componente predominantemente financeiro, que variava consoante as flutuações da inflação e da taxa de juros.

Por outro lado, qual o papel dos subsídios? De maneira geral, quando se estabelece uma política de subsídios num quadro de desaceleração econômica, desacompanhada de uma política industrial de crescimento a longo prazo (o II PND estava definitivamente afastado desta perspectiva) e com um sistema financeiro cujas características foram analisadas anteriormente, não há dúvida quanto ao seu papel. O resultado observado foi a transferência desses fundos, via articulação entre orçamento monetário, grandes empresas e bancos, para aplicações especulativas no mercado de papéis, que é a forma de o capital se valorizar de modo mais líquido.

O professor Braga captou com clareza a armadilha que foi montada para os subsídios e os fundos públicos de financiamento:

"A verdadeira dificuldade é que uma vez deflagrada a crise e constituída a administração recessiva na política econômica, envolvendo miniciclos à feição stop and go, sem horizontes firmes de rentabilidade para os investimentos produtivos, toda política de subsídios (creditícios e fiscais) passa a corresponder à concessão pelo Estado de fundos líquidos que os agentes econômicos privados canalizam para a especulação financeira e mercantil, sancionando e potenciando assim a inflação"<sup>(12)</sup>.

Tabela 10

EVOLUÇÃO DOS SUBSÍDIOS<sup>(1)</sup>Cr\$ bilhões de 1984<sup>(2)</sup>

PERÍODO	SUBSÍDIOS CR\$ CORRENTE	SUBSÍDIOS Cr\$ de 1984	EVOLUÇÃO 1973 = 100	TAXA ANUAL DE CRESCI- MENTO	Cr\$ 10 <sup>4</sup>
					TAXA DE CRESCI- MENTO MÉDIO ANUAL
1973	1,8	787,5	100	-	} 50%
1974	9,1	3 098,8	393,5	293,5	
1975	17,6	4 688,5	595,4	51,3	
1976	37,0	6 974,1	885,6	48,7	
1977	57,9	7 650,3	971,5	9,7	} 21,3
1978	67,8	6 460,0	820,3	(-15,6)	
1979	181,9	11 257,8	1 429,6	74,3	} (-42,3)
1980	731,2	22 594,0	2 869,1	100,7	
1981 <sup>(3)</sup>	885,6	13 027,2	1 654,2	(-42,3)	

FONTE: Banco Central do Brasil, apud Langoni, C.G., in Palestra na Escola Superior de Guerra (04/08/1981)

(1) Estão incluídos os subsídios implícitos ao crédito (agropecuária, exportação), diretos (trigo, petróleo, soja, açúcar) e os explícitos (PROAGRO, PROTERRA, FUNDAG).

(2) Conforme IGP-DI médio anual.

(3) Estimativa.

Ao atuar na lógica do sistema financeiro, os fundos públicos foram transformados também em fator de pressão inflacionária. A política econômica monetarista, aprofundando a recessão, empurrou os agentes econômicos para a especulação, não escapando sequer os recursos públicos advindos do mecanismo da dívida interna e da ampliação do déficit do Setor Público via elevação dos juros.

O agravante foi que os agentes econômicos, quando perceberam o giro incontrollável do jogo financeiro resultante desse processo (nesse período a cada dia e meio o valor total dos títulos federais em poder do público mudava de mãos), passaram a antecipar os saltos futuros das taxas de juros, incorporando as expectativas altistas na estrutura de preços da economia.

Portanto, para as empresas superavitárias (aquelas cuja posição de mercado lhes garantia folga de liquidez), a operação favorita passou a ser a aplicação, a curto prazo, no mercado financeiro, cuja ampliação estava baseada na política de administração da crise. Montou-se uma estrutura de operações financeiras vinculadas ao crescimento da dívida pública interna, com a remuneração das sobras de caixa das empresas oligopolistas, o crescimento generalizado das necessidades de capital de giro e o crescimento do endividamento total das empresas. Armou-se um gigantesco jogo financeiro contábil, que possibilitou, conforme mostra a tabela 11, lucros não operacionais a determinadas empresas em volumes superiores aos lucros operacionais. Este jogo absorveu os recursos públicos e privados, que poderiam ter sido canalizados para aplicações produtivas, agravando o déficit do setor público e a recuperação do horizonte dos investimentos.

Tabela 11

## BRASIL: EMPRESAS ESTRANGEIRAS, PRIVADAS NACIONAIS E ESTATAIS

LUCROS NÃO OPERACIONAIS

1977

## EMPRESAS PRIVADAS NACIONAIS

(em Cr\$ milhões)

	lucro operacional (a)	lucro não operacional (b)	lucro líquido	(b/a)%
Copersucar	- 1,5	1,6	0,1	206
Petróleo Ipiranga	109	129	200	18,3
Coopercotia	- 174	262	88	250
IRF Matarazzo	1	309	310	30 800
Contab. Industrial	- 65	64	- 1,5	198
Antártica	120	165	251	37
Riachuelo Othon	-151	163	12	207
Veplan	141,5	141	266	-
Hansen Industrial	158,1	160	230	1,2
Cofap	1,2	43,2	34	3 500
Klabin	82,2	179,9	182,6	118
São Paulo Distribuidora	14	21	29	33
Construtora F. Guedes	38	67	106	76
Globex Ponto Frio	74	81	136	9
Magnesita	-1,5	26,2	24,7	1 846
Dias Martins	-5,4	5,4	0	200
Petróleo Sabba	-33,5	2,3	-31,2	106
Docas de Santos	28,7	312,3	0	988

FONTE: Balanço Anual

## EMPRESAS ESTATAIS

(em Cr\$ milhões)

	lucro operacional (a)	lucro não operacional (b)	lucro líquido	(b/a)%
Usiminas	63,2	463,3	310,1	633
Vale	-937,5	2 119,1	1 164,5	326
Cosipa	-1 624,6	18,4	1 606,1	101
RFF	-6 251,0	57,7	6 193,3	100
Acosita	197,4	248,2	304,1	864
Cobal	-99,6	129,0	38,8	249
ECT	-375,9	803,1	351,5	313
CEERS	139,4	460,6	596,5	188
Sabesp	-34,7	43,0	7,0	223
Conesp	-3,6	9,9	5,8	375
Docenave	-371,8	557,8	184,8	250
Cobec	11,3	64,6	73,8	471
Fepasa	-1 290,4	153,8	- 1 136,6	111
Usinas Nacionais	-56,7	29,5	-27,1	152
Embraer	29,4	157,7	187,1	436
Cedae	-572,6	400,3	-172,3	169
Cia. Nacional Alcalis	46,9	60,2	107,1	28
CPRM	31,7	74,5	106,3	135
CNTC	-452,4	158,8	-293,7	128
Cemig	-82,5	132,9	46,0	271
Aços Finos Piratini	-118,4	15,6	-112,8	113
Portobrás	107,8	112,1	3,9	3
Cosim	-3,2	15,5	1,9	217
Docas do Rio	20,0	106,3	100,8	431
Telesc	-195,3	21,3	-176,3	110
Florestal Acesita	11,8	16,0	4,4	235
Conlurb	-20,9	23,0	1,9	210
Nacional	-26,8	14,1	-12,7	152
Frimisa	-9,6	9,5	0,7	197
Comgás	-47,5	50,1	2,4	205
Ceagesp	-115,8	116,7	-0,2	200
Sanepar	-8,9	10,5	1,6	217

Cont. Tabela 11 - EMPRESAS ESTATAIS

(em Cr\$ milhões)

	lucro operacional (a)	lucro não operacional (b)	lucro líquido	(b/a)%
Consórcio Rod. Interm.	-9,9	12,6	1,8	227
Cilpe	-30,6	22,4	-8,2	173
América Fabril	14,9	22,5	27,0	51
Cibraze	-81,1	104,4	18,5	241
Metrô SP	-639,3	35,7	-603,7	105
Compesa	-472,2	408,5	0	186
CELF	-11,0	17,7	6,7	260
Teleceará	-15,6	22,8	4,8	246
Libra Navegação	-25,2	22,5	-2,7	252

FONTE: Balanço Anual

EMPRESAS ESTRANGEIRAS

(em Cr\$ milhões)

	lucro operacional (a)	lucro não operacional (b)	lucro líquido	(b/a)%
Volkswagen	9,5	573,0	582,6	5 931
Mercedes-Benz	938,8	1 242,8	2 181,7	32
Ford	-703,6	336,2	-482,4	131
General Motors	-1 454,9	163,4	-1 291,6	111
Caterpillar	349,4	82,9	-266,5	123
Fiat	-1 433,3	241,9	-1 241,4	116
Johnson & Johnson	102,9	110,6	213,5	7
Siemens	-339,8	377,5	25,7	211
Olivetti	11,1	77,5	82,6	598
Ishibrás	89,3	124,3	167,1	39
Dow Química	-691,6	51,2	-640,5	107
Chrysler	-194,4	56,2	-138,1	128
Eq. Clark	-38,2	11,8	-26,4	130
Motores Perkins	-28,3	18,1	10,1	165

continua...

## Cont. Tabela 11 - EMPRESAS ESTRANGEIRAS

(em Cr\$ milhões)

	lucro operacional (a)	lucro não operacional (b)	lucro líquido	(b/a)%
Hoechst	-76,8	53,6	-23,5	169
Standard Elétrica	-79,8	329,3	234,8	512
Sears Roebuck	-37,7	122,8	66,3	425
Copebrás	-147,3	14,8	-132,7	110
Stokler Exportadora	-5,1	12,9	7,8	352
AEG Telefunken	-26,1	26,4	-0,3	201
Fumos Sta. Cruz	-63,6	18,0	-45,6	128
Basf	87,1	118,3	173,7	35
Shell Química	3,5	5,8	5,5	65
Químbrasil	16,0	38,5	54,5	140
Fiat Diesel	-166,2	15,5	-150,7	109
Fiat Allis Tratores	-101,4	2,8	-98,6	102
Verolme Estaleiros	-115,9	68,8	-47,0	159
Champion	-48,4	24,0	-53,4	141
Roche	27,1	76,2	103,3	181
Alcominas	10,7	34,7	1,0	224
Ferteco Mineração	-303,6	14,6	-289,2	104

FONTE: Balanço Anual

3.3 - NOTAS SOBRE O ENDIVIDAMENTO EXTERNO E O DESEQUILÍBRIO DO BALANÇO DE PAGAMENTOS<sup>(73)</sup>

No esquema montado pelas Autoridades monetárias, rapidamente descrito nas seções anteriores, esteve também vinculada a política de administração da dívida externa. O resultado apresentado também não foi diferente-conforme mostra a evolução dos dados da Tabela 4; e analogamente o descontrole desse setor se ampliou quando foi abandonada a política do II PND, embora até mesmo antes já pudesse ser observada grande aceleração do endividamento.

mento.

Logo no início do governo Geisel, tanto a crise energética (com elevação nos preços do petróleo, de algumas matérias-primas essenciais, além dos preços das máquinas e equipamentos oferecidos no mercado internacional), quanto o crescimento das taxas de deterioração dos termos de troca (cerca de 19% entre 1973/74), num quadro de queda no ritmo de crescimento do volume exportado pela economia brasileira (devido à própria crise internacional), provocaram enormes desequilíbrios no balanço comercial.

Conforme trabalho de Edésio Fernandes, do Banco Central do Brasil, "o efeito direto e imediato dessa crise fêz-se sentir sobre o balanço de pagamento sob a forma de aumento de 270% no custo médio das importações de petróleo, o que corresponde aproximadamente a uma multiplicação por 3,7 nos preços em 1974 (...)"<sup>(74)</sup>.

Como o diagnóstico do II PND não avaliava a profundidade da crise internacional e seus desdobramentos, nenhuma providência de grande porte foi tomada. Um indicador claro dessa imprudência foi a manutenção, entre 1974 e 1976, do crescimento da quantidade de importação de petróleo em torno de 16%. Residualmente adotaram-se algumas medidas que visavam tanto o controle das importações — envolvendo a contenção do aumento do consumo de petróleo através da elevação constante dos preços internos<sup>(75)</sup>, além da manipulação da política tarifária com incremento nas alíquotas de um conjunto de itens da pauta de importações consideradas não essenciais à manutenção do processo de desenvolvimento econômico — quanto organização de programas de incentivo às exportações

Somente a partir do final de 1975, com a continuação dos desequilíbrios no balanço comercial e, tendo por objetivo maior contenção das importações, as autoridades monetárias instituíram o depósito prévio restituível sobre:

- a) mercadorias importadas (dezembro de 1975), com 100% do valor FOB, de natureza não essencial, pelo prazo de 12 meses<sup>(76)</sup>;

- b) viagens ao exterior (junho de 1976), pelo prazo de 12 meses;
- c) aquisição, pelos consumidores, de óleo combustível, óleo diesel e gasolina automotiva (janeiro de 1977) que ficou condicionada ao recolhimento restituível no prazo de 730 dias, sem juros e correção monetária, de importância equivalente a 50% do respectivo preço final de venda<sup>(77)</sup>.

Contudo essas medidas foram insuficientes para amenizar o desequilíbrio do balanço comercial: "a política cambial permaneceu "neutra" enquanto que o propalado controle das importações foi mais um elemento de retórica do que de práticas efetivas<sup>(78)</sup>." Resultado, dada a deterioração das condições do crédito internacional — que no biênio 1974/75 foi desfavorável do ponto de vista da evolução das condições de liquidez no mercado financeiro internacional, o que se expressou na elevação dos "spreads" e dos juros — apesar de ter sido intensificada a captação de recursos externos — que passaram de uma média de US\$ 4,4 bilhões entre 1972 e 1973 para US\$ 6,7 bilhões entre 1974/75 — ocorreu grande diminuição das reservas cambiais, em cerca de US\$ 2,4 bilhões (50% em dois anos). A aceleração do endividamento, simultâneo a essa perda de reservas, levou à rápida expansão da própria dívida líquida de US\$ 6,2 bilhões em 1973 para US\$ 12,0 em 1974.

Essas pressões repercutiram na expansão do endividamento externo, que a partir de 1976/77 passou a "autoalimentar-se com uma autonomia relativa cada vez maior da necessidade produtiva e em função de crescentes obrigações financeiras"<sup>(79)</sup>. A partir de então a balança comercial ingressou num período de reequilíbrio, até o 2º choque do preço do petróleo em 1979, com um crescimento real negativo das importações e o desequilíbrio passou a ter uma dimensão eminentemente financeira em função inclusive de sua própria política de administração (a carga de amortização e juros expandiu-se a uma taxa anual de 30%).

A tentativa de administrar a dívida externa, agora através de políticas de curto prazo, marcou nova fase: se num primei

Tabela 12

RESERVAS CAMBIAIS E DÍVIDA LÍQUIDA

1970/81

US\$ Bilhões

período	reservas cambiais	dívida líquida
1970	1,2	4,1
1971	1,7	4,9
1972	4,2	5,3
1973	6,4	6,2
1974	5,3	11,9
1975	4,0	17,2
1976	6,5	19,4
1977	7,2	24,8
1978	11,9	31,6
1979	9,7	40,2
1980	6,9	47,6
1981	7,5	53,9

FONTE: Dados do Banco Central do Brasil

Vários anos

Tabela 13

TAXA DE CRESCIMENTO REAL DAS EXPORTAÇÕES E IMPORTAÇÕES (\*)

	em percentagem				
	68/73	74	74/78	79/80	74/80
<u>EXPORTAÇÕES</u>	17,5	6,0	6,3	12,9	8,5
Manufatura	26,4	24,6	15,4	18,1	16,3
Primários (Exclu.Café)	8,2	17,6	(-2,5)	12,3	2,2
Café	7,7	(-39,7)	17,1	(-1,5)	10,5
<u>IMPORTAÇÕES</u>	17,8	68,7	(-3,4)	16,0	2,7
Petróleo	18,6	218,3	5,0	35,2	14,2
Import. (Exclus. Petr.)	17,7	47,5	(-6,5)	5,5	(-2,7)
Maq. Equip.	19,2	20,3	(-2,2)	(-0,4)	(-1,6)

continua..

## Cont. Tabela XIII

Fonte: Belluzzo, L. G. e Coutinho, L. — Natureza e Crise do Processo de Endividamento Externo Brasileiro - xerox.

(\*) deflator utilizado: índice de preços por atacado, das oito economias desenvolvidas, de moeda forte e de um curso internacional (EUA, Japão, Alemanha, França, Inglaterra, Canadá Suíça e Holanda).

ro momento, ou seja, 1974/76 ocorreu um descaso da política econômica para superar o desequilíbrio do balanço comercial, no segundo momento acreditou-se que era necessário fazer o ajuste monetário do balanço de pagamentos, dada a concepção das autoridades monetárias que atribuía o desequilíbrio do balanço de pagamentos a um excesso de demanda por moeda estrangeira, o que ocasionou a prevalência do caráter financeiro do endividamento externo<sup>(80)</sup>.

Isto implicou, de um lado, em atender a demanda dos tomadores de empréstimos domésticos de moeda, pelo manejo da taxa de câmbio e da taxa de juros<sup>(81)</sup>. A liberação das taxas de juros acabou por se constituir como mecanismo de atração de recursos externos em contrapartida da contenção da oferta monetária interna, de modo a reequilibrar a composição do crédito entre fontes internas e externas. Nessa perspectiva, "as taxas de juros passaram a tornar-se fator preponderante na determinação das paridades cambiais, sobrepujando os efeitos dos diferenciais da inflação e superando as razões de ordem comercial"<sup>(82)</sup>.

Por outro lado foram ativadas medidas que buscaram facilitar a entrada de capitais estrangeiros com o objetivo de aumentar as reservas cambiais e financiar o pagamento da dívida anterior. Nessa perspectiva fizeram-se várias concessões em termos de prazo: reduziu-se de 10 para cinco anos o prazo mínimo de maturação dos empréstimos externos em moedas contratadas ao amparo das Resoluções 63 e 4131; do mesmo modo reduziu-se de 12 para oito anos o prazo mínimo de amortização dos empréstimos externos, para fins de benefício por restituição, redução ou isenção do imposto

de renda devido sobre os juros ou outros encargos.

Além disso, o banco que trouxesse recursos do exterior para repasse no país, enquanto não tivessem sido aplicados, seriam depositados no Banco Central, que se incubiria dos juros e da correção monetária, recebendo inclusive os juros a serem pagos aos banqueiros internacionais. Mais ainda, os recursos trazidos para aplicação no mercado de ações também poderiam, enquanto não fossem aplicados nesta finalidade até o prazo de 180 dias, ficar depositados no Banco Central, rendendo juros equivalentes aos do mercado interbancário de Londres<sup>(83)</sup>.

Tais medidas, justificadas para compatibilizar as necesidades de financiamento da dívida externa com a evolução das condições da oferta de crédito no mercado financeiro internacional (mercado de petrodólares), tiveram o efeito imediato desejado.

De fato, a estratégia deliberada de forçar a entrada de recursos externos com o propósito de elevar o nível das reservas pós 1976, sobrepujou a expectativa da área econômica do governo Geisel: a partir do segundo semestre de 1977, uma enxurrada de dólares que "desbordava de um excesso de liquidez no mercado internacional determinou um crescimento substancial das reservas, que chegaram a alcançar US\$ 12 bilhões em fins de 1978. Essa situação de liquidez folgada, ora propiciada pelos superávits da OPEP, ora pelo déficit do balanço de pagamentos americano, acirrou a concorrência entre os bancos e atraiu para o circuito internacionalizado centenas de operadores de segundo e terceiro ranking" (84).

Além do maior afluxo de capitais internacionais fazerem ampliar a dívida externa brasileira, de caráter eminentemente financeiro, principalmente a partir de 1979/80, essa política veio contrariar a tentativa das autoridades monetárias de contrair a expansão da base monetária: a política interna começou a fraquejar pela pressão das reservas que faziam estourar as metas do orcamento monetário ao serem convertidos em cruzeiro. Daí, confor

me analisamos, para evitar que essa conversão se traduzisse numa expansão pura da base monetária e dos meios de pagamento, as autoridades viram-se obrigadas a executar a política de expansão da dívida pública, desencadeando fortes pressões sobre as taxas de juros<sup>(85)</sup>.

Nesse esquema, poder-se-ia argumentar que a entrada de recursos nada representaria se apenas igualassem as necessidades de saldar os serviços da dívida externa. Igualmente, as autoridades monetárias poderiam impor limites à entrada desses recursos. Não foi isso efetivamente o que ocorreu, como demonstrou o crescimento entre 1976 e 1979 do nível das reservas internacionais. Assim a economia ao tomar recursos externos em volume superior às vultuosas e crescentes exigências do giro da dívida e ao manter esses recursos como reservas, efetivou outro canal de expansão da base monetária. Para agravar o processo, a política cambial ficou presa à necessidade de realizar o roll-over da dívida sem quebrar os devedores internos. Com isso impossibilitou-se a resolução dos problemas do balanço de pagamentos, colocou-se em comunicação a taxa de juros interna com os movimentos externos de recursos financeiros e deixou-se a dívida externa continuar crescendo. No início dos anos oitenta esse problema se manifestou com toda a gravidade (em função da grande elevação internacional das taxas de juros), onde desde 1981 a necessidade de fechar as contas externas praticamente condicionou todas as demais políticas governamentais, retirando-lhes qualquer perspectiva autônoma de apresentar um plano de longo prazo para a economia.

Assim, a expansão descontrolada da dívida externa nesse período acabou por funcionar como mecanismo de reforço e ampliação do circuito financeiro de curto prazo, na medida em que a "necessidade de conseguir novos recursos externos para pagar os juros e amortizar o principal da dívida já contraída obriga a manutenção das taxas de juros interna muito elevadas, de modo que se torne vantajoso para as empresas internacionais e bancos brasileiros tomar dinheiro em grandes volumes no exterior"<sup>(86)</sup>.

## NOTAS

- (58) Diagnóstico enunciado, entre outros, por Simonsen, Mário Henrique, em A inflação Brasileira e a Atual Política Anti-Inflacionária, Brasília, 1979, discurso proferido no Senado Federal em 31/05/70 - mimeo.
- (59) Base monetária compreendida por papel moeda emitido; reservas dos bancos comerciais depositados nas autoridades monetárias (depósitos livres no Banco do Brasil e depósitos compulsórios no Banco Central); e depósitos à vista do público no Banco do Brasil.
- (60) Outros desses choques, apesar de aleatórios em sua origem, (aumento dos preços do petróleo) poderiam ter seus efeitos substancialmente diminuídos se tivessem sido acionadas políticas pertinentes. No exemplo citado, até o corrente ano o país ressentia-se da falta de uma política energética clara que, desde 1973/1974 procurasse utilizar fontes alternativas ao petróleo em larga escala, tanto na indústria como nos transportes. Por outro lado, é falacioso atribuir ao aumento dos salários reais qualquer responsabilidade na aceleração inflacionária no Brasil. Os reajustes anuais obedeceram estritamente às ordenações governamentais, pelo menos até 1978, e só recentemente algumas categorias conseguiram aumentos superiores à inflação. Há evidências, por outro lado, de que a base salarial deteriorou-se ao longo dos últimos anos e as disparidades entre os salários cresceram. Além disso, as cifras nas quais baseou-se o diagnóstico oficial apresentaram notórios problemas metodológicos que invalidaram muitas de suas conclusões, conforme trabalho de Pinto, Marcio P. Alves e Zini, Alvaro, A inflação nos anos setenta, publicado em "Cadernos PUC/SP, nº 7", São Paulo, 1981.
- (61) Sobre o comportamento da base monetária do Brasil nesse período veja o trabalho A política Monetária no Brasil, apresentado por Ferreira, Edésio Fernandes na XVI Reunião de Técnicos de Bancos Centrais do Continente Americano, Banco Central do Brasil, 1979.
- (62) Ver o trabalho de Oliveira, Fábio Vilares, Natureza e Funções do Crédito, São Paulo, 1982. - mimeo, inédito.

- (63) Instituído em 1975 esse depósito era equivalente a 100% do valor FOB, em cruzeiros, das mercadorias importadas, de natureza não essencial, indisponível, pelo prazo inicial de seis meses, elevado posteriormente para 12. Foi extinto em 1979.
- (64) Instituído em 1976 o depósito sobre viagens internacionais de turismo foi adotado pelo prazo de 12 meses. Foi extinto em 1980.
- (65) O crescimento dos meios de pagamento só foi controlado por causa da crescente captação de recursos não monetários pelo Banco Central e Banco do Brasil: "colocação de LTN's junto ao público, captação de depósitos a prazo voluntários e compulsórios, recursos de fundos e programas, recursos da reserva monetária, recolhimentos restituíveis, lucros do Banco Central do Brasil" conforme Ferreira, Edésio Fernandes, op. cit. p. 55.
- (66) A evolução dos depósitos é condicionada pela evolução geral dos negócios sendo a contrapartida das transações correntes da economia. Os repasses externos refletem o fluxo de aportes financeiros internacionais atraídos ao país pelo diferencial da taxa de juros interna e internacional. Os recursos com origem no governo revelam a estreita ligação entre as agências financeiras privadas e a gestão de recursos financeiros do Estado. Basicamente revelam que parte dos recursos captados pelo Estado é cedido às agências privadas para operações lucrativas, envolvendo tanto repasses de linhas de crédito seletivo (o intermediário recebe as taxas administrativas além de poder exigir reciprocidade dos tomadores), arrecadação de tributos (período de retenção pelo setor de 30 a 60 dias), quanto financiamentos do Banco Central ("ajuda de liquidez", redesconto etc.) a juros reais negativos." Cf. Pinto, MPA e Zini, A. op. cit., p. 61.
- (67) Após 1980, o então ministro Delfim Netto do Planejamento começou a adotar medidas no sentido de que os déficits provocados pelo crescimento da dívida pública interna deveriam ser cobertos com os recursos do Orçamento Fiscal, passando a comprometer a evolução dos gastos públicos tradicionais na área da infra-estrutura e políticas sociais básicas.
- (68) Sobre esse assunto ver o excelente trabalho de Braga, J. Carlos de Souza, Os Orçamentos Estatais e a Política Econômica publicado no livro "Desenvolvimento Capitalista no Brasil", São Paulo, Ed. Brasiliense, organizado por

Belluzzo, L. G. M. e Coutinho, Renata.

- (69) As disponibilidades advindas desses títulos são compatibilizadas no orçamento monetário, constituindo uma conta do passivo não monetário denominado "Recursos Líquidos do Tesouro Nacional junto às autoridades monetárias".
- (70) Necessariamente o total de colocações teria de ser maior que o total de resgates, gerando um mecanismo através do qual o tamanho da dívida cresce em proporção pelo menos igual ao total dos seus custos.
- (71) Os subsídios estão divididos no orçamento monetário em creditícios (implícitos e explícitos) e diretos. Os subsídios creditícios decorrem de operações em que as autoridades monetárias cobram taxas de juros inferiores às de mercado. Os implícitos dizem respeito à agropecuária e exportação e os explícitos ao Proagro, Proterra, Fundag. O subsídio direto decorre da vigência de preços inferiores àqueles que os custos sugerem ser os preços efetivos de mercado, como no caso do trigo, petróleo, soja, açúcar. Neste esquema faltaria ainda mencionar os subsídios fiscais, que envolvem os incentivos ou isenções fiscais; trata-se, pois, de uma receita em potencial.
- (72) Cf. Braga, J.C. S. - op. cit. p. 209.
- (73) Para uma análise detalhada veja principalmente os trabalhos de Baer Monica - Brasil: Processo de Endeudamiento y Crises Externa (1968-1982) - SP, 1983 - mimeo; e Cruz, Paulo Davidoff - Notas sobre o endividamento Externo Brasileiro nos anos setenta, publicado em Desenvolvimento Capitalista no Brasil, nº 2 - op. cit.
- (74) Cf. Ferreira, Edésio Fernandes - A política ..., op. cit. p. 44.
- (75) Não se pode deixar de apontar o caráter contraditório dessa política, que ao pretender resolver o problema energético e do balanço de pagamentos via elevação dos preços do derivado do petróleo jogava mais lenha no fogo da inflação.

- (76) Cf. vimos, esses depósitos se constituíram como fundos do passivo não monetário que serviram para financiar as aplicações das autoridades monetárias. Foram praticamente extintos em 1979/80 após a demissão de Mário Henrique Simonsen.
- (77) Pelas dificuldades de adoção da medida, optou o governo pela regulamentação dos recolhimentos do Banco Central apenas no que se refere ao consumo de óleo combustível, praticamente restrito às empresas industriais.
- (78) Cf. Cruz, Paulo Davidoff - Notas sobre ... - op. cit. p. 67.
- (79) Cf. Baer, Monica - Brasil, Processo ... op. cit. p. 88.
- (80) Veja trabalho de Belluzzo, L. G. M. - As tendências recentes da economia Brasileira: 76/81 - São Paulo, 1982 - mimeo.
- (81) A estratégia da nova orientação esteve na criação de um apreciável diferencial entre o custo em cruzeiros do crédito externo e as taxas internas de juros. Para garantir forte elevação dos juros internos as A.M. aumentaram no limite a taxa de depósito compulsório sobre os recursos dos bancos comerciais e suprimiram o tabelamento dos juros, num quadro de desaceleração do crescimento da economia.
- (82) Conforme Belluzzo, L.G.M. - As Tendências ..., op. cit., p. XI-5
- (83) Conforme Res. 432 do Banco Central do Brasil, instituída em 1977.
- (84) Conforme Belluzzo, L. G. M. - As tendências ..., op. cit., p XI-7.
- (85) Com a elevação dos juros, tornou-se proibitivo o custo do crédito corrente, o que reforçou a pressão das empresas para liberação de subsídios fiscais e creditícios. Acontece que, conforme analisou o prof. Belluzzo, "a contrapartida do crescente volume de subsídios é a aceleração da colocação líquida de títulos públicos, cuja consequência é uma recorrente pressão sobre as taxas de juros, alargando o diferencial entre os juros interno e externo e impulsionando, além de qualquer necessidade real, o ingresso de moeda estrangeira". Publicado em As tendências ..., op. cit., p. XI-7.

(86) Conforme Tavares, M.C. - O Sistema Financeiro ... - op. cit., p. 133.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os problemas da política econômica do governo Geisel e o conseqüente aprofundamento da crise econômica, como vimos, devem ser analisados como o resultado, entre outros, da intensificação dos conflitos entre as várias forças sociais refletidas no interior da máquina estatal, estabelecendo seus próprios limites de atuação.

Com o agravamento dessa crise, as ações do governo passaram a refletir, os "descompromissos" e as "não táticas", como resultado da generalização e aprofundamento da crise política. Nesse sentido acreditamos que, os projetos do II PND esbarraram nos limites do próprio regime autoritário do Governo Geisel, ao não conseguir organizar os espaços institucionais necessários para a realização de determinadas articulações políticas.

Nesse período, ao invés de se concretizarem as reformas políticas necessárias visando o estabelecimento de um arcabouço institucional capaz de assegurar a normalização do regime, o que se observou foi a generalização das reclamações da sociedade, em destaque a dos segmentos empresariais, que no limite contestavam a própria forma do regime.

Estas reclamações, se desdobraram sob várias formas, em todos os momentos, onde através do jogo político estreito, sem espaços de negociação e, sem alterar as formas de relação entre o Estado e a sociedade, o governo Geisel tentava determinar os rumos da administração econômica. Quadro extremamente difícil, pois estava em jogo a definição de quem sairia prejudicado com a crise econômica (conseqüentemente se definiria um perfil de setores líderes que além de comandar, dariam a expressão de expansão futura do capitalismo brasileiro).

Isto equivale a dizer também, como desdobramento, que nesse quadro da sociedade brasileira, que envolvia uma reestruturação ao nível do econômico, político e do ideológico, a atuação do go-

verno Geisel, abriu novas alternativas de desenvolvimento capitalista com soluções que deveriam afetar de forma desigual os interesses sociais em disputa. Ou seja, o II PND também intensificou os conflitos na medida em que não foram rompidos os limites impostos à articulação política do Estado com a sociedade, necessários para a confecção de pactos entre as várias frações sociais. O projeto de "distensão, lenta e gradual" não acompanhou os imperativos da própria estratégia do governo.

Assim, se de um lado ocorreram problemas relativos à política de crédito, gasto público, preços mínimos dos produtos agrícolas, descapitalização do setor industrial, taxa de juros etc, por outro, houveram conflitos que expressavam os impasses no campo da transição política e dos limites da própria forma de regime, os quais se agravaram na mesma época do abandono da estratégia do II PND. Foram principalmente os casos da demissão do ministro Severo Gomes (1977), associado ao processo de escolha do novo presidente (1978), da IV Conferência Nacional das classes Produtoras - CONCLAP - (1977) e do Iº Documento dos empresários (1978). Vejamos.

O momento da demissão do ministro da Indústria e Comércio, Severo Gomes, deve ser considerado um marco na qualidade dos debates desenvolvidos até então, ao mesmo tempo que expressou o abandono das propostas referentes à organização econômica projetada pelo II PND. Ao defender pontos que configuravam uma determinada arquitetura de desenvolvimento, o ex-ministro nucleou controvérsias profundas no interior do próprio governo Geisel.

Na questão econômica, personalizava a organização de um sistema econômico baseado na empresa nacional forte, em oposição à grande participação do capital estrangeiro, que era o centro do modelo econômico vigente. Ele representava forte oposição às colocações do então ministro da Fazenda, Mário Henrique Simonsen e às suas teses de origem monetaristas.<sup>(87)</sup> Nesse sentido, expressava a posição de determinados segmentos empresariais fazendo um corte de alianças mais específico do que o amplo leque que se manifestava

nas genéricas "reclamações empresariais". Considerava urgente a necessidade de mudança no regime da sociedade brasileira, começando pela abertura dos debates políticos, para que pudesse se manifestar os choques de interesses e de opiniões, abrindo a possibilidade de ser realizado "um pacto de aceitação e não de submissão".<sup>(88)</sup>

Severo Gomes articulava parcelas importantes do empresariado (e, mais tarde, também do então MDB), especialmente do eixo Rio/São Paulo, além de reforçar o surgimento de novas lideranças que ampliaram a discussão de temas políticos até então restrita a pequenos círculos.

Começou a ser gestado o IDEM, Instituto de Estudos de Democracia, cujo objetivo definido por Paulo Villares (um dos participantes), era dar consciência política, através de estudos, sem que se constituísse um movimento de contestação ao governo Geisel.<sup>(89)</sup>

Incluindo grupos de empresários, entidades patronais como FIESP, ABDIB, ABIMAQ, ACESP e até o então governador de São Paulo - Paulo Egidio Martins -, começaram progressivamente a incorporar na análise estritamente econômica questões críticas da esfera político-institucional e do plano social.

Os pronunciamentos e articulações a favor da redemocratização, ainda que sem os contornos de um movimento organizado socialmente para exercer pressão sobre o governo, aprofundaram a política de distensão do general Geisel e neutralizaram as eventuais forças contrárias. Articularam-se as oposições, seja dentro do governo, especialmente a do ministro Mário Henrique Simonsen e de determinados grupos militares e civis ligados ao esquema do general Médici, seja de vários setores empresariais.

O auge desse conflito foi marcado pela demissão do então ministro Severo Gomes<sup>(90)</sup>, refletindo em última instância os próprios limites do avanço do processo de abertura política e de implementação dos projetos do II PND. No interior do governo Geisel,

esse acontecimento marcou o encerramento do processo de distensão, haja visto a aplicação do Ato Institucional nº 5 em abril, colocando em recesso o Congresso Nacional, com o objetivo de implementar um conjunto de modificações de natureza política-institucional (as reformas de abril), até então negociadas entre os deputados, senadores e entidades representativas da sociedade civil.

Antes dessa reforma imposta pelo Executivo, o então senador Petrônio Portella, tentou estabelecer entendimentos entre a Arena e o MDB<sup>(91)</sup> para conduzir tais reformulações que vinham sendo elaboradas desde o início de 1974, inclusive com perspectivas de promover eleições diretas para governadores em 1978 e o próprio fim o AI-5. Com o "pacote" de abril, tudo o que a sociedade podia esperar de modificações no rumo da democracia, já fora realizado, sem que deixassem de haver outras manifestações nesse sentido.

O Ministro Simonsen passou a preencher os principais postos de comando da área econômica com elementos de sua inteira confiança, o que lhe permitiu imprimir a tônica das medidas econômicas de caráter recessivo/monetarista.

Certamente que se agravaram os atritos na relação governo-empresários (tendo como pano de fundo a própria natureza do regime), quer seja pela própria situação imediata da demissão do então ministro, associada com o fim das modificações nas instituições brasileiras, como também pelas indefinições nas prioridades econômicas, e principalmente políticas.

Nesse quadro foi representativo o pronunciamento de José Papa Júnior - presidente da Federação do Comércio de São Paulo - pedindo "maior liberdade, retorno do estado de direito, democracia e até mesmo eleições diretas"<sup>(92)</sup>, que veio eletrizar os meios empresariais, políticos e militares. Segundo ainda suas declarações: "nossa posição é a dos que, serenamente, consideram bem amadurecida a convicção de que o país deve iniciar a retomada do pleno Estado de Direito" (...) Ultrapassamos o primeiro e irreversível ci-

clo de 1964, caracterizadamente revolucionário. Outra fase abre-se, agora, a da instauração e consolidação das franquias democráticas, do sistema representativo, da participação popular na vida nacional. Inclusive como suporte da reformulação econômica que as contingências mundiais e nacionais impõem"<sup>(93)</sup>.

Desde então, aceleram-se os pronunciamentos de importantes empresários sobre a necessidade de maior abertura política<sup>(94)</sup>. Eles passaram a ocupar um campo que estava frequentemente reservado ao Severo Gomes, com temas específicos sobre a resolução dos problemas institucionais, o desenvolvimento político, a criação de uma sociedade mais aberta etc.

Conforme Laerte Setúbal, diretor da FIESP, "O empresário, pela primeira vez, está vendo o AI-5 balançar sobre sua cabeça (...) eu até afirmei no passado que o AI-5 foi feito apenas para combater a subversão e a corrupção; mas vejo que me enganei ..."<sup>(95)</sup>. Ou ainda, "o governo tem o dever de informar quais são suas prioridades na área política: se a sucessão presidencial, se o problema de uma provável maioria oposicionista no Congresso, se a forma das eleições. Atualmente o empresariado e os políticos estão aturdidos, pois não sabem o que o governo pretende, o governo precisa dizer o que pretende, pois se isso não ocorrer, as entidades de classe devem elaborar um projeto político para o País e submetê-lo às autoridades"<sup>(96)</sup>.

Por outro lado, com a indefinição do Governo Geisel, os pontos de atrito também se avolumavam deixando em aberto as várias abordagens sobre a própria abertura. Assim, vários empresários acreditavam que a única forma de deter esse comportamento fechado do governo Geisel era através de "uma abertura muito cautelosa em que basicamente os empresários aumentariam seu poder de influir nos centros de decisão, mantendo sob controle os demais segmentos da sociedade"<sup>(97)</sup>. Essa posição, uma outra interpretação sobre a necessidade da abertura, foi colocada por José Carlos Moraes Abreu, diretor geral do Banco Itaú, para quem, "a expressão abertura po-

lítica possui um significado impreciso e por isso perigoso. Se a abertura política é o que existia antes de 1964, ou se é a destruição da economia como ocorreu durante dois anos, recentes, em Portugal, peço a Deus que livre nosso país de tais abertura. Mas se é um processo disciplinado, que objetiva criar um clima salutar de consenso básico, então só vejo méritos nessa evolução"<sup>(98)</sup>.

Na complexidade dos interesses e opiniões, destacaram-se também aqueles que defendiam uma abertura onde fossem incluídos todos os segmentos da sociedade, empresários, trabalhadores, políticos, intelectuais, no debate sobre as principais questões econômicas e sociais.<sup>(99)</sup>

Diante dos crescentes problemas econômicos, da grande diversidade dos pontos de vista; dos insucessos do governo Geisel em organizar e hierarquizar as forças econômicas e políticas, além do agravamento dos conflitos como resultado desse processo, era inevitável que a tendência das manifestações fosse a natureza do processo decisório, ou no limite, a própria forma de regime do governo Geisel. Todas as críticas às medidas econômicas incluíam colocações políticas, que acabaram por desaguar no primeiro documento dos Empresários.

Esse tema adquiriu tal repercussão, que sequer a demissão do então ministro do Exército e candidato à sucessão presidencial, general Sylvio Frota, em junho de 1977, conseguiu sensibilizar os segmentos empresariais descontentes com a forma de condução do governo federal. As duras críticas que Frota sintetizou num documento dirigido ao general Geisel tiveram, porém, efeito negativo junto aos setores empresariais. A revista Exame realizou uma pesquisa no meio empresarial e concluiu em seu editorial, que mesmo fazendo críticas à política econômica do governo e acenando com a possibilidade de alteração do poder, as suas idéias "não tiveram maior ressonância entre os empresários (...), nem mesmo a crítica ao notado avanço da estatização da economia". E mais, "embora todo empresário seja receptivo a esse tipo de crítica, são poucos os

que ainda acreditam estar nos regimes duros (conforme proposta implícita daquele general) a garantia contra esse mal (...)"<sup>(100)</sup>.

Diria um empresário do setor de bens de capital que "o general Frota esqueceu um ponto muito importante, se a sua intenção era obter o apoio dos empresários: a maioria dos empresários que tem se manifestado contra a estatização, também tem reivindicado maior abertura e participação política na vida do país. E o seu manifesto é uma clara defesa de um regime mais duro para o Brasil"<sup>(101)</sup>.

Pouco depois da demissão de Frota, também em 1977, teve lugar a IV Conferência Nacional de Classes Produtoras, CONCLAP, definida por Geisel como "uma realização pelo menos tão relevante quanto a histórica reunião de Teresópolis de 1945"<sup>(102)</sup>. Naquela reunião, em maio de 1945, os dirigentes empresariais haviam postulado a mudança do regime e a volta ao estado de direito. Agora, ao final de 1977, a IV CONCLAP parecia ter sido cuidadosamente organizada para que, esgrimindo as divergências internas, os empresários pudessem indicar o sistema econômico e político futuro. Ela funcionou como pano de fundo para, mais uma vez, condenar a marginalização dos empresários no processo decisório extremamente concentrado. Conforme Laerte Setubal, "arquitetou-se um lance político de riscos calculados (...). Seria intenção que os empresários colocassem toda ênfase e o peso de sua argumentação na alteração da estrutura atual."<sup>(103)</sup>

Como resultado, ainda que a Carta do Rio de Janeiro<sup>(104)</sup> refletisse grande diversidade de opinião, a IV CONCLAP foi uma das manifestações mais importantes desse período: mostrou a segmentação dos interesses intercapitalistas ao mesmo tempo em que constituiu um espaço político, onde se discutiram e formularam idéias antes manifestadas apenas de maneira esparsa. Mesmo exibindo divergências e conflitos, revelou um irreprimível desejo do empresariado de participar na formulação do destino político do Brasil, a começar pela crítica do modelo político-econômico.

A defesa da participação ultrapassou até os estreitos limites dos canais oficiais. Os empresários articularam-se a outros setores da sociedade, mostrando que o pacto vigente desde meados da década de 60 entre empresários e Estado, a partir de 74/75 levava a um beco sem saída: seria difícil recompor e organizar as novas forças político-econômicas sem um novo sistema de alianças, necessário para a superação dos impasses do capitalismo brasileiro. Os problemas advindos da crise, sua administração e os problemas de implementação do II PND estavam bastante presentes na mente dos empresários. Certamente não existia unanimidade por parte dos empresários com relação à questão política. Enquanto alguns, propunham a democracia como forma de solucionar os problemas, outros, reunidos na Confederação Nacional da Indústria, elaboraram um manifesto "anti-abertura" em abril de 78, e na FIESP, pediram "cuidados com a liberalização política" além da "manutenção da atual política econômica".

Ainda em 1977 um grupo de empresários escolhidos pela Gazeta Mercantil, através de uma consulta a 5 000 empresários<sup>(105)</sup>, manifestaram-se num primeiro documento a necessidade de um "reenccontro da sociedade brasileira e pelo fortalecimento da consciência nacional o que levaria o país a afirmar-se como Nação soberana, independente e pactuada com uma justiça social adequada aos anseios de todos"<sup>(106)</sup>.

Este documento, após criticar a política econômica e social do governo, propunha a implantação do regime democrático como "único capaz de promover a plena explicitação de interesses e opiniões dotado, ao mesmo tempo, de flexibilidade suficiente para absorver tensões sem transformá-las num indesejável conflito de classes"<sup>(107)</sup>.

Formulavam, ainda, em traços gerais, um perfil de medidas, com a utilização de vários instrumentos e instituições que conformariam um determinado tipo de desenvolvimento capitalista. Sugeriam a organização de uma nova política industrial, com par-

participação desses segmentos na sua formulação e definida uma política social baseada numa política salarial justa, com liberdades sindicais e um novo padrão dos gastos sociais a partir de reformas fiscais e financeiras.

Esse documento refletia o desejo por parte dos empresários de participarem das decisões do país, ressaltando que "esta participação não deveria implicar em privilégios<sup>(108)</sup>". Propunha que o Estado funcionasse como a arena dos conflitos políticos efetuando o controle público não só entre si, mas também de todas as forças sociais, fundamentais para a dinâmica do processo de legitimação no campo econômico e político.

Amadurecia e tomava corpo a idéia de necessidade da reorganização política do governo Geisel, da estruturação de um Estado democrático com amplo espaço de negociação e articulação capaz de estabelecer novas alianças e um novo pacto frente aos gravíssimos problemas daquela conjuntura.

NOTAS

(87) Conforme declarações na Revista Veja, o então ministro Severo Gomes inquietava-se com o perigo, entre outras coisas, de que um excessivo endividamento externo levasse o país à insolvibilidade. Ou com o que seria, conforme ele próprio, "a filosofia de exportar a qualquer preço, poderia conduzir o país a um beco sem saída (...)". in Revista Veja de 16.02.77.

(88) Conforme Gomes, Severo in Revista Veja de 19.02.77.

(89) Conforme Revista Veja de 16.02.77.

(90) O episódio que detonou a demissão do ministro Severo Gomes foi uma discussão política, numa reunião de empresários, com o empresário Carlos Louzada, "um rigoroso delegado da Revolução de 1964" e lembrado por prestar grandes serviços aos governos Costa e Silva e Médici, conforme Revista Veja de 16.02.77. Baseado em depoimentos reproduzidos pelo historiador Hélio Silva, em seu livro: "1964, Golpe ou Contragolpe", Louzada "era o representante do Almirante Silvio Heck, ex-ministro da Marinha, nas conspirações de São Paulo antes da Revolução de 1964. Conhecido nos meios militares e empresariais, Louzada organizava, na época, jantares em sua casa onde recolhia fundos para financiar o movimento"; pgs. 248. Era pois um homem do "grupo Médici" com estreitas ligações políticas e militares.

(91) O presidente do MDB, Ulisses Guimarães, afirmava que "hoje mais do que o MDB é a razão que está pedindo o retorno ao Estado de Direito". Esperava-se que a capacidade política de Ulisses Guimarães, Amaral Peixoto, Thales Ramalho, Magalhães Pinto, Celio Borja, Petronio Portella, e outros retornassem o caminho do diálogo e das negociações políticas, o que implicaria em eleições diretas para Governador, não prorrogações de mandatos, fim do AI-5, temas extremamente difíceis de serem negociados naquela conjuntura política.

(92) Conforme Jornal Opinião de 11.02.77, p. 7.

(93) Idem.

- (94) Entre eles, Abreu Sodré, Claudio Bardella, Laerte Setubal, Gastão Vidigal, Teobaldo de Nigris, José Carlos Moraes de Abreu, Luis Eulálio Bueno Vidigal etc.
- (95) Conforme Revista Exame de 23.02.77.
- (96) Conforme Jornal Opinião de 11.02.77.
- (97) Idem.
- (98) Idem.
- (99) Interessante notar que nesse momento, Eugenio Gudín, pai dos monetaristas brasileiros estava absolutamente otimista e estranhava o comportamento dos empresários: "No lugar de clamar a favor da distensão política eles deveriam cerrar fileiras contra a inflação ... não vejo como a falta de distensão possa prejudicá-los como classe". In Revista Veja de 16.02.77.
- (100) Frota apunha-se ao Governo Geisel, criticando o processo político de distensão as medidas econômicas o processo de Estatização da economia (no mesmo tom das reivindicações empresariais); a "infiltração comunista" na imprensa e nos aparelhos públicos e o processo de escolha para o próximo presidente.
- (101) Conforme Revista Exame de 26.06.77.
- (102) Conforme Revista Exame de 26.06.77.
- (103) Idem.
- (104) A carta do Rio de Janeiro, documento que expressou as principais idéias da IV CONCLAP, dizia que o "momento histórico que se defronta o país coloca para discussão e debate uma multiplicidade de problemas econômicos, sociais e políticos cuja ponderada avaliação contribuirá para definir os rumos futuros da sociedade brasileira". No entanto, a IV CONCLAP não resolveu os principais conflitos entre as diferentes concepções, e a Carta-documento tentou somente reunir a mais ampla gama possível de opiniões concordantes com o mínimo de discordância. Conforme Revista Veja de 9.11.77.

(105) Conforme consulta realizada pelo jornal a Gazeta Mercantil, os empresários mais representativos foram: Claudio Bardella, da Bardella, Severo Gomes, da Tecelagem Parahyba; José Mindlin, da Metal Leve; Antonio Ermínio de Moraes, da Votorantin; Paulo Villares, do Grupo Villares; Augusto Trajano Antunes, da CAEM; Paulo Velhinho, da Springer Admiral; Laerte Setubal Filho, da Duratex; Amador Aguiar, do Bradesco e Jorge Gerdau do Grupo Gerdau.

(106) Cf. Revista Veja de 21.09.77.

(107) Cf. Revista Isto é de 21.09.77.

(108) Cf. Revista Veja de 21.09.77.

BIBLIOGRAFIA

ABDIB. Relatórios Anuais da Diretoria e Boletim ABDIB Informa;  
São Paulo, 1974/1978.

ABRANCHES, S. Empresa estatal e capitalismo, uma análise compara  
da. In: MARTINS, C.E. Estado e capitalismo no Brasil. São  
Paulo, Hucitec/Cebrap, 1977. p. 5-53.

. Governo, empresa estatal e política siderúrgica no  
Brasil. Rio de Janeiro, CEP/FINEP, 1977. Folheto.

ABREU, Hugo. Tempo de crise. Rio de Janeiro, Nova Fronteira,  
1980. s.p.

ARIDA, P. Dívida externa, recessão e ajuste estrutural; o Brasil  
diante da crise. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1983. s.p.

BAER, Monica. Brasil: proceso de endeudamiento y crisis externa  
(1968/1982). São Paulo, 1983. s.p. mimeo.

BANCO NACIONAL DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. Relatórios anuais.  
1973 a 1979.

BECKHART, B. H. ed. Banking systems. New York, Columbia University  
Press, 1954. s.p.

BELLUZZO, L. G. M. A intervenção do Estado no período recente.  
In: Ensaio de Opinião. Rio de Janeiro, Inúbia, 1977. p. 25-27  
v. 5.

. As tendências recentes da economia brasileira:  
1975/1981. São Paulo, 1982. s.p. mimeo.

BNDE - EMBRAMEC. A indústria metal-mecânica pesada brasileira;  
- Aurélio Galhardo Coelho. Rio de Janeiro, 1976. s.p. mimeo.

BNDE - EMBRAMEC. Estudo sobre máquinas-ferramenta. Rio de Janeiro, 1976. s.p.

BOCCARA, P. Le capitalisme monopoliste d'État. Collections d'economie politique. Paris, s.ed. 1971. s.p.

BONELLI, R. & FACANHA, L. O. A indústria de bens de capital no Brasil; desenvolvimento, problemas e perspectivas. São Paulo, s.ed. 1978. s.p.

BONELLI, R. & MALAN, P. Os limites do possível; notas sobre o balanço de pagamentos e indústria nos anos 70. Pesquisa e Planejamento Econômico, Rio de Janeiro, ago. 1975.

BOSCHI, Renato Raul. Elites industriais e democracia. Rio de Janeiro, Graal, 1979. s.p.

CARDOSO, Fernando Henrique. Regime político e mudança social. São Paulo, 1978. s.p. mimeo.

\_\_\_\_\_. Os impasses do autoritarismo. Estudos CEBRAP, São Paulo, 26: 13-34, 1980.

\_\_\_\_\_. Autoritarismo e democratização. 3.ed., Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1975. s.p.

\_\_\_\_\_. O modelo político brasileiro. 2.ed., São Paulo, Difusão Européia do Livro, 1973. s.p.

CASTRO, A. B. Progresso técnico: mitos do pós-guerra e impasses atuais. In: \_\_\_\_\_. O capitalismo ainda é o mesmo. Rio de Janeiro, Forense, 1979. s.p.

CDE - Conselho de Desenvolvimento Econômico. Volumes I, II, III, IV; 1974 a 1977.

CONJUNTURA ECONÔMICA. Rio de Janeiro, F.G.V./I. Br. E., 1974/1979.

COUTINHO, L. & BELLUZZO, Luiz Gonzaga de M. Percalços e problemas da economia mundial capitalista. In: \_\_\_\_\_. Desenvolvimento capitalista no Brasil. São Paulo, Brasiliense, 1982. v. 1.

COUTINHO, L. G. & BELLUZZO, L. G. M. O desenvolvimento do capitalismo avançado e reorganização da economia mundial no pós-guerra. Estudos CEBRAP. São Paulo, (22) 1978.

COUTINHO, L. G. & REICHSTUL, H. P. O setor produtivo estatal e o ciclo. In: MARTINS, C.E., ed. Estado e capitalismo no Brasil. São Paulo, Hucitec/Cebrap, 1977.

COUTINHO, Renata & BELLUZZO, Luiz Gonzaga de M. Desenvolvimento capitalista no Brasil; ensaios sobre a crise. São Paulo, Brasiliense, 1982. v.1 e 2.

DAIN, S. Cambios en los padrones de financiamiento en el desarrollo brasileño reciente. Santiago, Escolatina, 1973. Tese.

\_\_\_\_\_. Empresa estatal e política econômica no Brasil. In: MARTINS, C. E. Estado e capitalismo no Brasil. São Paulo, Hucitec, 1977. s.p.

\_\_\_\_\_. Empresa estatal e capitalismo contemporâneo. Rio de Janeiro, IFCH - Departamento de Economia e Planejamento Econômico, 1980. Tese.

DINIZ, Eli & BOSCHI, Renato. Empresariado nacional e estado no Brasil, Rio de Janeiro, Forense, 1978. s.p.

ENSAIOS de Opinião. Rio de Janeiro, Inúbia, 1977. v.2 e 3.

EXAME. São Paulo, Abril-Tec, 1974/1979.

FERREIRA, Edésio Fernandes. A política monetária no Brasil. Rio de Janeiro, Banco Central do Brasil, 1979. mimeo.

FIPE, Ministério da Fazenda. Relatório complementar sobre substituição de importação de bens de capital. São Paulo, 1978. s.p.

FOLHA DE S. PAULO. São Paulo, 1974/1979.

GAMBOA, Roberto Ruiz. O desenvolvimento financeiro recente e fontes externas das empresas. Rio de Janeiro, IBMEC, 1971. s.p. mimeo.

GAZETA MERCANTIL. São Paulo, 1974/1979.

GLUCKSMANN, Christine B. Gramsci et L'Etat. Paris, Fayard, 1975. s.p.

GOES, Walder. O Brasil do General Geisel. Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1978. s.p.

GRUPPI, Luciano. O conceito de hegemonia em Gramsci. Rio de Janeiro, Graal, 1978. s.p.

ISTOÉ. São Paulo, Encontro Editorial Ltda., São Paulo, 1974/1979.

JORNAL DO BRASIL. Rio de Janeiro, 1974/1979.

KALECKI, Michael. Crescimento e ciclos nas economias capitalistas. São Paulo, Hucitec, 1977. s.p.

KONDRATIEF, N. D. Long waves in economic life. Review of Economic Statistics, London, 1935.

- LAFER, Celso. O sistema político brasileiro. In: IUPERJ. Expansão do Estado e intermediação de interesses no Brasil. Rio de Janeiro, 1979. mimeo.
- LESSA, C. O conceito de política econômica; ciência e/ou ideologia. Rio de Janeiro, 1976. Tese-UNICAMP.
- \_\_\_\_\_. A estratégia de desenvolvimento 1974/1979; sonho e fracasso. Rio de Janeiro, UFRJ - Faculdade de Economia e Administração, 1978. Tese.
- LESSA, C. O II PND, a abertura política e o futuro. ISTOÉ, São Paulo, 29/03/78, p. 90.
- MANDEL, E. Late capitalism. New Left Books, 1975.
- MARTINS, Carlos Estevam. Capitalismo de Estado e modelo político no Brasil. Rio de Janeiro, Graal, 1978. s.p.
- MATEO, R. M. Gobierno y empresas publicas in America Latina. s.l., SIAP. 1978. s.p.
- MAUNDER, P. Government intervention in the developed economy. London, Croom Helm, 1979. s.p.
- MAZZUCHELLI, Frederico. A expansão inconclusa. São Paulo, IFCH - Departamento de Economia e Planejamento Econômico, UNICAMP, 1977. Tese.
- MELLO, J. M. C. O capitalismo tardio. Campinas, UNICAMP, 1975. Tese.
- MELLO, J. M. C. & BELLUZZO, L. G. M. Reflexões sobre a crise atual. In: Escrita Ensaio, São Paulo, (2) 1977.
- MOISES, José Alvaro. Crise política e democracia; a transição difícil. São Paulo, 1979. mimeo.

O ESTADO DE S.PAULO. São Paulo, 1974/1979.

O GLOBO. Rio de Janeiro, 1974/1979.

OLIVEIRA, Fabio Villares. Natureza e funções do crédito. São Paulo, 1984. mimeo.

PINTO, Marcio P. Alves & ZINNI, Alvaro Jr. A inflação no Brasil nos anos 70. Cadernos PUC, São Paulo, 7:45-68, maio 1981.

PORTELLI, Hugues. Gramsci e o bloco histórico. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1977. s.p.

POSSAS, M. L. Estrutura industrial brasileira; base produtiva e liderança dos mercados. Campinas, UNICAMP, 1977. Tese.

POULANTZAS, Nicos. O Estado em crise. Rio de Janeiro, Graal, 1977. s.p.

L'Etat, le pouvoir, le socialisme. Paris, Press Universitaires de France - PUF, 1978. s.p.

PUBLICAÇÕES IPEA. Realizações do Governo Geisel. Brasília, I.B.G.E., 1979.

REVISTA DE ECONOMIA POLÍTICA. São Paulo, 1981/1983.

REVISTA VEJA. São Paulo, 1974/1979.

II PLANO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO - 1975/1979. Rio de Janeiro, República Federativa do Brasil, 1974.

SIMONSEN, Mário Henrique. A inflação brasileira e a atual política antiinflacionária. Brasília, 1979. s.p. mimeo.

SUZIGAN, Wilson. Política industrial no Brasil. In: \_\_\_\_\_  
Indústria; política, instituições e desenvolvimento. Rio de  
 Janeiro, IPEA/INPES, 1978. s.p.

\_\_\_\_\_. As empresas do Governo e o papel do Estado na econo-  
 mia brasileira. In: \_\_\_\_\_. Aspectos da participação do Governo  
 na economia. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1976. (Série Monográ-  
 fica, 26).

TAVARES, M. da C. Ciclo e crise; o movimento recente da indus-  
 trialização brasileira. Rio de Janeiro, UFRJ - Faculdade de  
 Economia e Administração, 1978. Tese.

\_\_\_\_\_. Da substituição de importações ao capitalismo finan-  
 ceiro. 4ª ed. Rio de Janeiro, Zahar, 1974. s.p.

TIRONE, Luís Fernando. Política econômica e desenvolvimento  
 tecnológico; diversificação ou especialização no setor de bens  
 de capital sob encomenda. São Paulo, I.F.C.H. - Departamento  
 de Economia e Planejamento Econômico, 1979. Tese.

VELLOSO, J. P. dos Reis. Balanço preliminar do II PND. Brasília,  
 C.D.E., 1978. s.p.

\_\_\_\_\_. Brasil: a solução positiva. São Paulo, Abril-Tec,  
 1978. s.p.

VIANA, Ana L. A. O BNDE e a industrialização brasileira -  
 1962/1981. São Paulo, IFCH, DEPE, UNICAMP, 1981. Tese.