



1290000578



TCC/UNICAMP R265r

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS



Regressão Industrial: Uma Análise do Debate

Orientadora: Prof^a Dra Maria Silvia Possas ✓
Orientando: André Regra

1996

TCC/UNICAMP
R265r
IE/578

CEDOC/IE

ÍNDICE

Capítulo I	2
Os Planos Collor I e II	3
Plano Real	6
Capítulo II	13
As Políticas Industriais	14
O Caso Brasileiro	15
A Agenda Neoliberal e a Questão da Regressão Industrial	19
O Setor de Bens de Capital e as Agendas Neoliberais	24
Capítulo III	36
Conclusão	37
Bibliografia	43

CAPÍTULO I

OS PLANOS COLLOR I E II

A década de noventa está sendo um período de intensas mudanças no que se refere à área econômica, principalmente em sua primeira metade. Há vários processos econômicos que vem ocorrendo tanto no âmbito internacional como no âmbito doméstico.

No início desta década, um dos processos que mais influenciou a economia brasileira e, em especial o setor industrial, foi a abertura comercial, o qual, segundo Baumann (1996), é apenas o aspecto comercial do que se convencionou chamar de globalização. Na verdade, a abertura da economia brasileira já vinha ocorrendo anteriormente à década de noventa, mais precisamente desde 1988. Como observam Moreira e Correa (1997), "no período 1988-93, realizou-se um amplo processo de liberalização comercial em que se concedeu maior transparência à estrutura de proteção, eliminaram-se as principais barreiras não-tarifárias e reduziram-se gradativamente o nível e o grau de proteção da indústria local."

Na primeira fase, que ocorreu nos anos de 1988 e 1989, reduziu-se a redundância tarifária média de 41,2% para 17,8%, e foram feitas pequenas mudanças na estrutura tarifária: extinguiu-se grande parte dos regimes especiais de importação, unificou-se parte dos tributos incidentes sobre compras externas e o nível e a variação do grau de proteção da indústria nacional foram reduzidos: a tarifa média passou de 51,3% para 37,4%, a modal de 30% para 20% , e a amplitude, de 0 - 105% para 0 - 85%.

Em 1990, com o governo Collor, a PICE (Política Industrial e de Comércio Exterior) é radicalizada no que se refere à abertura da economia. Em junho de 1990, foi adotado o principal conjunto de medidas de política industrial: as Diretrizes Gerais da Política Industrial e de Comércio Exterior, que anunciavam uma nova estrutura tarifária a ser implementada nos próximos cinco anos. Tal estrutura contemplava as seguintes reduções: em 1994 a tarifa modal seria de 20% com alíquota máxima de 40% e a média em 14%.

No que se refere às barreiras não tarifárias, estas estavam em consonância com a liberalização comercial que vinha ocorrendo na economia

brasileira: a) em março de 1990 foram extintas todas as barreiras não tarifárias sem amparo legal; b) em agosto de 1990 foram suspensos os requisitos mínimos para o financiamento de importações; c) redução de índices de nacionalização nos créditos da Finame/BNDES para bens de capital sob encomenda (de 85% para 70%: em fevereiro de 1991 o índice passaria a 60% para todos os créditos de instituições oficiais e compras governamentais); d) remoção, em 1990, de boa parcela da legislação e procedimentos administrativos que afetavam a formação de custos (incentivos e subsídios) ou as condições de entrada (mecanismos de proteção) dos bens de informática até então em vigor, e estabelecimento de uma nova política para o setor em substituição à que garantia a reserva de mercado.

Em 1992, mais precisamente em outubro, ocorreu uma antecipação das reduções tarifárias, antecipando em seis meses o prazo de conclusão da reforma tarifária, como se vê na tabela I.

TABELA I

ANO	1990	1991	1992	1993	1994	1995
MODA	40	20	20	20	20	2/14
MÉDIA	32	25	21	17	14	13
DESVIO PADRÃO	20	17	14	11	8	n.a.

A PICE, evidentemente, não era composta somente da política tarifária. Foi anunciado também, em 1990 uma política de competitividade, a qual era baseada em três programas: o PCI (Programa de Competitividade Industrial) , o PBPQ (Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade) e o Pacti (Programa de Apoio à Capacitação Tecnológica da Indústria).

Ainda segundo Bonelli, Veiga e Brito, "...uma avaliação do PCI mostraria que ele nunca passou, de fato, de uma listagem de objetivos e instrumentos." Quanto aos Pacti e PBQP, estes também não atingiram todos os objetivos aos quais se propuseram. Há que se notar, entretanto, que é ainda prematura uma avaliação do Pacti, dado que nesta área os resultados demoram a aparecer.

Não é, todavia, de se estranhar o insucesso destes programas. A

primeira metade da década de noventa, assim como boa parte da década de oitenta foi marcada pelos planos de estabilização, os quais visavam prioritariamente o combate à inflação. Desta forma, as políticas de incentivo à indústria ficavam subordinadas ao combate à inflação.

Como se vê em Fabrício Augusto de Oliveira (1992), Collor assume seu mandato num período em que a economia brasileira passava por um período fortemente recessivo e instável: o PIB retraía-se em 4,6%, a taxa mensal de inflação estava em aceleração, a renda *per capita* caía, não havia investimentos, o consumo estava em queda, as exportações diminuía, o investimento público foi contraído, aumentaram tanto a dívida social quanto a pobreza, as reformas estruturais estavam indefinidas e, por fim, não havia esquemas de financiamento.

Collor, ao assumir, propôs-se a a) liquidar a inflação; e b) após recessão breve e saneadora, retomar o crescimento baseado em investimentos privados. Como se sabe, os objetivos propostos por Collor não foram atingidos e a situação agravou-se ainda mais no decorrer de seu mandato. Logo, era totalmente inviável, neste cenário, manter sequer um programa de competitividade (programas estes que dependem de incentivo), quanto mais três.

Conclui-se portanto, que a situação do setor industrial brasileiro não era das melhores: a política industrial avançava somente no que se refere à abertura da economia (o que impôs às indústrias brasileiras uma forte concorrência), já no que se refere aos programas de aumento da competitividade, estes não foram efetivados; a situação econômica era recessiva e instável, o que induziu a um nível mesquinho de investimentos e a um baixo nível de atividade econômico-industrial.

A indústria de bens de capital, neste momento passa por uma situação extremamente delicada pois: a) neste período houve uma brusca retração nos investimentos, o que indica que houve uma queda na demanda por estes bens; e b) com a abertura econômica, passou a ser ofertado aos demandantes internos produtos importados, os quais eram muito mais competitivos, dados os investimentos muito maiores em P&D dos produtores internacionais em relação aos produtores nacionais, e como estes são bens difusores de progresso

técnico, o item mais importante na decisão de consumo dos mesmos é a incorporação de progresso técnico, como nos mostram Kupfer, Haguenauer e Ferraz (1996). A situação delicada deste setor industrial pode ser percebida através do nível de utilização da capacidade instalada: em 1992 era de 60%, 20,4% inferior aos níveis de utilização da década passada, e as expectativas dos empresários eram pessimistas. Deve-se notar ainda, que neste ano, o nível de utilização de capacidade dos demais setores industriais era baixo, devido à recessão provocada pelo governo Collor.

A crescente internacionalização da economia brasileira, induzida pela redução das alíquotas de importação, somada à violenta recessão provocada pelo governo Collor nos anos iniciais da década de noventa levaram, ainda segundo Kupfer, Haguenauer e Ferraz (1996), a um “ajuste produtivo orientado para a racionalização dos custos. “

Nos anos de 1993-94 houve uma recuperação do nível de atividade da economia brasileira, o que se percebe, por exemplo, pela recuperação da taxa de crescimento do PIB, que em 1993 foi de 4,3% e 1994 de 6,0%. Esta recuperação no entanto, não teve efeitos dinamizadores sobre a indústria de bens de capital, pois, como dito anteriormente, a indústria brasileira racionalizara os seus custos e estava operando com uma certa capacidade ociosa, o que lhe permitiu atender à demanda sem promover investimentos em capacidade produtiva.

O fato conspícuo deste período, que se estende de 1988 à 1994, no que se refere ao processo de regressão industrial no setor de bens de capital, foi a crescente internacionalização que se pôs em prática na economia brasileira via redução das tarifas de importação. Em poucos anos expôs-se a economia brasileira, que por décadas, devido às características do processo de industrialização brasileiro, fora relativamente fechada à concorrência dos importados, que em muitos aspectos eram mais capacitados que os produtos brasileiros.

PLANO REAL

Apesar dos esforços, como se sabe, os programas de estabilização, até

1994, não foram exitosos no combate à inflação.

No governo do presidente Itamar Franco, assume como ministro da fazenda o então Ministro das Relações Exteriores Fernando Henrique Cardoso que, baseado na proposta "Larida", de André Lara Resende e Pêrsio Arida, lança o Plano Real, o qual contempla uma estratégia de estabilização da economia. Este plano teve e vem tendo efeitos significativos sobre a indústria brasileira. Grande foco de polêmica, este plano, por um lado, vem sofrendo ácidas críticas, e por outro, vem sendo citado como o mais exitoso plano de estabilização posto em prática na economia brasileira.

Independentemente da orientação que se assuma, é preciso reconhecer que a inflação regrediu bruscamente desde a implementação deste plano. Entretanto, há que se reconhecer, também, que a indústria brasileira de bens de capital vem passando por um momento de grandes dificuldades. A polêmica que surge, então, refere-se aos custos de tal estabilização e neste ponto, a questão industrial assume grande importância dada sua sensibilidade às mudanças promovidas em prol da estabilização.

A equipe econômica que pôs o Plano Real em andamento visava recuperar a estabilidade da economia, ou seja, visava acabar com a inflação que, até junho de 1994 variara entre 40% e 50% ao mês. Tal objetivo seria alcançado através da recuperação das três funções da moeda: reserva de valor, meio de pagamento e unidade de conta, as quais haviam sido "corroídas" no período de alta inflação. Para tanto, vários instrumentos foram utilizados.

Já em 1993 promoveu-se um ajuste fiscal. Segundo a equipe econômica, este era pré-condição fundamental para a estabilização da economia. Tal ajuste, entretanto, teve poucas influências diretas para o setor industrial de bens de capital brasileiro, objeto de estudo desta monografia.

Em fevereiro de 1994 o governo introduziu a U.R.V. (Unidade Real de Valor), uma unidade de conta estável baseada em três indexadores, a qual deveria, gradualmente, ser adotada como referência na economia. Após um período de vigência da U.R.V., que caracterizou um sistema bi-monetário no Brasil, em junho de 1994 introduziu-se o Real, que passa a ser a nova moeda brasileira. Os preços, antes determinados em U.R.V. seriam convertidos para Real mediante uma taxa de câmbio estipulada. Com isto, segundo Gesner de

Oliveira (1996), recupera-se a santíssima trindade da moeda"... além das funções de unidade de conta e reserva de valor, que a U.R.V. já detinha, a nova moeda se completava ao exercer também a função de meio de pagamento".

Tem início então a fase mais polêmica no que se refere ao processo de regressão industrial no setor de bens de capital no Brasil.

A conquista e manutenção da estabilidade vem sendo obtidas através da chamada "âncora cambial" que, em linhas gerais, consiste na estipulação de uma dada taxa de câmbio a qual impõe aos produtos passíveis de serem arbitrados, isto é, os bens *tradables*, uma intensa competição via preços, o que garante a estabilização da inflação em patamares confortáveis. Deve-se ressaltar que a eficácia do controle da inflação através da "âncora cambial" só foi possível por que a economia brasileira já vinha experimentando, desde 1988, um violento processo de abertura econômica. Como nota Gesner de Oliveira (1996): "Daí a liberalização comercial ocorrida durante o período 1990-1994 ter sido crucial para o sucesso do programa de estabilização iniciado em 1994. Note-se que não bastaria reduzir de maneira abrupta as alíquotas de importação por ocasião do Plano Real, pois a reação dos agentes é demorada. Foi preciso ter montado um segmento importador no país com infra-estrutura de serviços e distribuição de importados para que a concorrência externa pudesse ser eficaz em momentos críticos da implementação do Real; este processo que demanda tempo germinou ao longo dos anos de abertura a despeito da instabilidade do quadro macroeconômico." Pode-se considerar então como dois pilares do Plano Real a abertura comercial e a utilização da "âncora cambial".

A manutenção destes instrumentos/processos que garantem a estabilidade tem despertado vigorosas críticas por parte de alguns setores sociais no que se refere às suas influências no setor industrial de bens de capital.

Tem-se na taxa de câmbio entre o Real e o Dólar, fixada na data de introdução do real, um dos pontos mais discutidos. Vários economistas (dentre os quais alguns que ocupam cargos no governo) dizem ter sido esta taxa cambial extremamente sobrevalorizada, o que penalizou a indústria nacional e

impôs dificuldades ao Balanço de Transações Correntes. Esta taxa de câmbio, em fins de 1994, chegou a R\$ 0,83 por US\$ 1.0. Outro instrumento que vem sendo duramente criticado são os juros. Altos desde o início do Plano Real, segundo alguns economistas, ela vem prejudicando fortemente o setor de bens de capital, o qual deveria apresentar investimentos acima da média dos demais setores industriais.

Inicialmente fixou-se a taxa de juros num patamar alto para que a demanda fosse contida, pois a realização da demanda reprimida geraria dificuldade no Balanço de Transações Correntes. Posteriormente a manutenção da taxa de juros alta passou a ser utilizada como instrumento de manutenção das reservas num patamar aceitável para que a política cambial (cerne da estabilização) continuasse em vigor. Extrai-se destes fatos, portanto, que a taxa de juros vem sendo mantida em patamares elevados desde o início do Plano Real, ora para controlar demanda, ora para atrair capitais, ora para atingir estes dois objetivos simultaneamente.. Está aí, na manutenção da taxa de juros elevada, outro ponto de grande polêmica no que se refere à regressão industrial na indústria de bens de capital brasileira, dado que a manutenção destas taxas elevadas têm repercussões negativas no nível de atividade econômica, o que por sua vez inibe os investimentos e por conseguinte a demanda por bens de capital.

A conjuntura acima exposta é a da introdução do Real como moeda, a partir de julho de 1994. Em dezembro de 1994 eclodiu a crise cambial mexicana. Esta crise induziu a economia brasileira a um quadro recessivo nos anos subsequentes, o que piorou ainda mais a situação da indústria de bens de capital no Brasil.

Como o Brasil, o México, em 1987, havia posto em prática um plano de estabilização baseado na ancoragem cambial. Como o Brasil, também, apresentava déficits em conta corrente e portanto, necessitava atrair capitais para manutenção de tal política cambial. Em 1994, os EUA temerosos de um aumento na inflação devido ao crescimento acelerado da economia, aumentam sucessivamente a taxa de juros real. Este aumento reduz o diferencial de juros entre os EUA e os países emergentes, o que fez diminuir o fluxo de capitais para estes países. Neste contexto, o México, como apresentava fortes déficits

comerciais viu sua posição cambial deteriorar-se até que em dezembro de 1994, entra em colapso.

Como era de se esperar, esta crise repercutiu fortemente no Brasil. Para enfrentá-la o governo tomou algumas medidas: subiu ainda mais a taxa de juros, promoveu uma mudança na política cambial, a qual possibilitou desvalorizações e aumentou algumas alíquotas de importação. Além disso, em 1995 produziu uma forte recessão com o intuito de reduzir as necessidades de financiamento externo para manter o nível desejado de reservas cambiais e, com isto, evitar uma crise cambial.

É neste binômio juros elevados - câmbio sobrevalorizado que está centrada a principal polêmica no que se refere à regressão industrial.

Delfim Netto (1997), por exemplo, atribui a esta mistura de juros elevados com câmbio sobrevalorizado o papel de uma armadilha. Diz ele que com a abertura e o congelamento do câmbio nestes patamares, somente se consegue evitar a deterioração das condições externas através de aumentos na taxa de juros. Com isto, inviabiliza-se o crescimento da economia brasileira, pois qualquer esboço de crescimento implica em fragilização das contas externas, e como o câmbio não pode ser alterado tal fragilização é inaceitável. Logo, promove-se uma recessão para sair desta posição ruim no que se refere às contas externas: "A primeira coisa que acontece quando o câmbio é sobrevalorizado é a seguinte: o país começa a sacar sobre o exterior. Passa a financiar o déficit do governo com o déficit em conta-corrente. Rapidamente a situação externa começa a piorar. O país começa a perceber que ela é insustentável. Nesse instante o governo é obrigado a fazer um constrangimento no processo produtivo. Se o produto está crescendo rapidamente, as importações crescem também rapidamente; não se dá suporte ao produto pela via do crescimento das exportações, porque as exportações estão sendo constrangidas pelo câmbio real sobrevalorizado. A simples ampliação do produto vai aumentando o buraco em contas correntes. Se o objetivo fundamental é manter a estabilidade, a escolha é reduzir o ritmo de crescimento. E, como se reduz o crescimento? Pela via da restrição do crédito e pela sustentação de altas taxas de juros. O fato estilizado nesse processo, então, é o seguinte: no início, rápida queda nos preços e rápida expansão do

produto e, depois, uma recessão.” Evidentemente, se há redução da atividade econômica, os investimentos em capacidade produtiva são reduzidos e se estes são reduzidos a indústria de bens de capital perde dinamismo. Além desta situação ruim para a indústria de bens de capital, há que se notar que há a possibilidade da demanda ser suprida por produtos importados, que na maioria dos casos apresentam melhores condições de competição, tanto por possuírem mais tecnologia agregada quanto por apresentarem um preço mais competitivo devido ao câmbio sobrevalorizado e as taxa de juros externas serem menores.

Ainda segundo Delfim Netto (1997), em 1996, o governo deu um “passo” na direção certa, apesar deste não ter sido “largo” o bastante para superar o problema: o governo passou a incentivar as exportações :”Lá pelo meio do ano de 1996, o governo parece ter tido um ataque de lucidez e começou a dizer que o importante é exportar: o Presidente anunciou um programa de ampliação das exportações, o governo inteiro passou a se ligar no problema das exportações, o que é a direção correta, apesar de claramente insuficiente para resolver o problema”.

Enfim o tão perseguido objetivo de estabilizar a economia brasileira foi atingido. Desde 1994 os números referentes à inflação reduziram-se fortemente. Para tanto, lançaram-se mão de uma série de instrumentos de política econômica, os quais tem influência direta no setor industrial brasileiro. É justamente a utilização destes instrumentos de política econômica que tem despertado a preocupação de uma série de economistas de várias orientações políticas.

Os principais expedientes utilizados pelos *policy makers* , como visto, foram a abertura econômica a sobrevalorização cambial e o aumento da taxa de juros. A preocupação que surge é se o setor industrial resistirá às pressões impostas por estes instrumentos.

Reconhece-se que tais expedientes foram salutaros no que se refere à estabilização econômica. Entretanto, as vicissitudes econômicas internacionais e a metodologia de operacionalização do Plano Real impuseram mudanças na utilização destas ferramentas de política econômica, as quais vem provocando críticas de vários setores sociais.

Portanto, a principal preocupação que surge é a respeito da capacidade do setor industrial, em especial o setor de bens de capital, de resistir a aplicação destes instrumentos de política econômica, as quais foram exacerbadas devido às turbulências econômicas internacionais, notadamente as crises asiática, russa e mais recentemente as dificuldades na América Latina devido a restrição internacional de liquidez.

CAPÍTULO II

AS POLÍTICAS INDUSTRIAIS

Duas características marcantes da economia mundial, nos últimos dezoito anos têm sido o surgimento de um novo paradigma tecnológico e a globalização financeira. Concomitantemente ao surgimento dessas duas características, emergiu a visão de que a globalização financeira agregada a uma coordenação multilateral de políticas macroeconômicas trariam ganhos. Havia, entretanto, uma condição para que tais ganhos fossem obtidos e distribuídos: “eliminação das rigidezes no funcionamento dos mercados”, nas palavras de Erber e Cassiolato (1997).

A origem deste problema está na determinação do forma como as relações entre os agentes se dá, ou seja, é algo estrutural aos mercados, logo, para se maximizar os ganhos oriundos tanto da globalização como da coordenação multilateral de políticas macroeconômica e do novo paradigma tecnológico, seria fundamental pôr em andamento uma política direcionada para eliminar tais inflexibilidades. Com isto, deixar-se-ia de subexplorar as potencialidades de crescimento.

Foi exatamente isto que os países da OCDE começaram a fazer no final da década de oitenta: adotaram uma estratégia de ajuste estrutural. A adoção desta estratégia deu início a uma padronização do funcionamento dos mercados. Implicitamente, com esta medida, adota-se a idéia da convergência dos padrões de crescimento econômico, ou seja, assumia-se que em qualquer economia capitalista, o crescimento econômico segue a mesma trajetória, na qual a flexibilização dos mercados é um item constituinte fundamental. Por isto, medidas que dessem às economias dos países que constituem a OCDE esta característica passaram a ser um padrão.

No início dos noventa entretanto, há um fortalecimento da tendência de se avaliar e coordenar internamente as políticas industriais, especialmente no que se refere à tecnologia. Portanto, o foco da análise passa a ser as relações entre desenvolvimento tecnológico e crescimento econômico. Ocorre a partir daí uma ruptura em relação à antiga idéia de convergência dos padrões de desenvolvimento das economia capitalistas, ou seja, os novos estudos

relacionados à coordenação internacional de políticas macroeconômicas indicavam a existência de diferentes padrões de desenvolvimento capitalista. É verdade que o período que vai da segunda guerra mundial até o final dos anos oitenta caracteriza-se pela convergência dos padrões de desenvolvimento. Porém, após o final dos oitenta observam-se fortes divergências nos processos de desenvolvimento.

É justamente neste contexto que diferentes políticas industriais e tecnológicas têm sido criadas e postas em prática. Há que se reconhecer entretanto, que apesar de surgirem diferentes orientações na confecção destas políticas, há uma série de características comuns a todas elas: aumento da internacionalização, privatizações, intervenção estatal menos rigorosa na decisão dos agentes econômicos privados. Estas características comuns, parecem ser irreversíveis.

O CASO BRASILEIRO

Tanto no Brasil, como na maior parte do mundo, do ponto de vista econômico, a tendência que surge é a do liberalismo. No Brasil, entretanto, esta tendência vem sendo percebida com muito mais força a partir do final dos oitenta e início dos noventa, e no mundo, este processo é um pouco mais velho, vem se fazendo sentir desde os anos setenta.

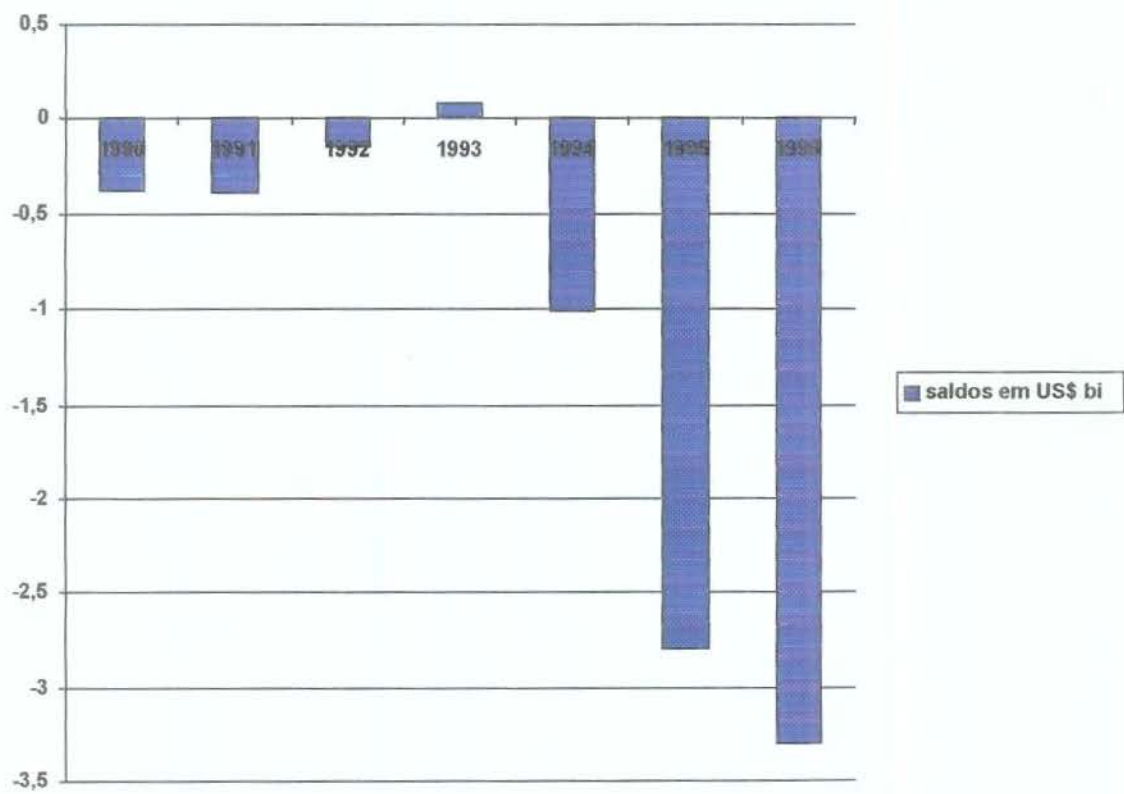
No que se refere à política industrial, há dois períodos distintos nos anos noventa: o período do governo Collor e o período do governo FHC, com o Plano Real.

Como dito anteriormente, apesar das mudanças no cenário econômico caracterizarem-se pela não convergência dos padrões de desenvolvimento econômico, há como que um núcleo comum a todas elas, núcleo este que imprime às mesmas uma tendência liberal. Basicamente, o que vem ocorrendo nesta década, no que se refere à política industrial, é o câmbio de uma por outra, sem que no entanto haja mudanças em seu núcleo liberal.

O núcleo comum a todas estas políticas, como já dito, é o seguinte: aumento da internacionalização, privatizações e recusa da adoção de um estilo intervencionista autoritário por parte do governo no que se refere a decisões

dos agente econômicos privados. Estes itens, durante toda a década de noventa, no Brasil, não têm se alterado. Ao invés disto, verifica-se uma tendência de aprofundamento dos mesmos. O dados abaixo confirmam estas informações:

SALDOS DA BALANÇA COMERCIAL DO SETOR DE BENS DE CAPITAL



No governo Collor, a política industrial decorrente da política econômica de estabilização seria baseada na adoção de dois conjuntos de medidas. Um deles visava o aumento da concorrência, o outro, o aumento da competitividade.

Para aumentar a concorrência, abriu-se o mercado, permitiu-se o investimento estrangeiro, aumentou-se a proteção ao consumidor e extinguiu-se o controle de preços.

Já no que se refere ao aumento da competitividade, as medidas foram as seguintes: apoio ao desenvolvimento tecnológico, crédito, incentivos fiscais e ações de coordenação.

Esta política apresentou dois problemas principais que inviabilizaram sua

aplicação. O primeiro deles foi o fato de toda a política industrial (aliás, todo o governo Collor) ter sido elaborada com bases em uma economia estável, a qual se esperava obter, logo, no início do governo, mas que de fato não chegou a ocorrer, até o lançamento do Plano Real.

O segundo problema estava relacionado a uma incongruência interna da política industrial. Como dito anteriormente, essa política industrial tinha dois eixos básicos: aumento da competitividade e aumento da concorrência. O aumento da concorrência foi conseguido facilmente através da abertura comercial. Criou-se um plano de redução das tarifas de importação e, num período de poucos anos estas foram drasticamente reduzidas. Portanto, o cronograma no que se refere ao aumento da concorrência foi rigorosamente cumprido (aliás, chegou mesmo a ser adiantado).

Já no que se refere ao aumento da competitividade, a equipe econômica não teve a mesma eficiência, o que era esperado, pois como visto, o elenco de medidas que seriam tomadas visavam uma mudança estrutural na economia, mudança esta que só seria conseguida, numa ótica otimista, no médio prazo.

Surge aí, portanto, um problema de *timing*, ou seja, enquanto um dos eixos da política industrial fez sentir-se rapidamente, o outro (o mais importante) faria sentir-se num período maior de tempo, pois seria necessário reestruturar o parque industrial para que este se tornasse competitivo.

É justamente este problema de *timing* que dá origem à polêmica da regressão industrial. Estava submetendo-se um parque industrial que passou décadas relativamente isolado da concorrência internacional a economias extremamente eficientes e altamente produtivas. É verdade que pelo menos havia a intenção de se dar instrumentos para que este parque industrial se desenvolvesse e competisse com tais economias, porém, efetivamente, pouco foi feito. E mesmo que tivesse sido feito, o *gap* entre os dois eixos talvez anulasse os efeitos desta política de competitividade.

Como não poderia deixar de ser, no complexo metal-mecânico, a situação não foi menos drástica. Uma série de dados obtidos em Lins chamam a atenção para o problema:

- a importação de bens de capital que, em 1989 era de 11% da produção nacional dos mesmos, em 1995 passou a representar 59,4% da mesma

relação. Ou seja, aparentemente boa parte dos consumidores de bens de capital passaram importá-los ao invés de comprá-los de produtores nacionais, o que supostamente tornou difícil a situação de algumas empresas e talvez tenha, levado outras à falência. Deve-se notar que este é apenas um dentre vários outros fatores que tiveram impacto negativo na indústria de bens de capital nesta época. Há que se considerar que havia perspectivas de crescimento em 1995, o que provavelmente provocou investimentos, o quais induziram a aumentos de importação. Isto é atestado pela formação bruta de capital fixo, que subiu de 14,76% no período 1990/93 para 15,94% no período de 1994/96;

- a diminuição das atividades do setor secundário, devido à crise econômica induzida pela equipe econômica do governo Collor, que tinha o intuito de estabilizar a economia, porém não logrou êxito e levou a economia brasileira a um período de baixo crescimento. Decorre deste baixo crescimento econômico, um baixo nível de produção do setor secundário, o qual é responsável pela demanda dos bens de capital. Portanto, percebe-se facilmente a difícil situação em que o setor de bens de capital foi colocado: por um lado, foi exposto à concorrência de empresas muito mais eficientes e melhor estruturadas; por outro, a demanda pelos seus bens foi reduzida devido ao período de baixo crescimento, induzido pela equipe econômica;
- a diminuição do investimento em modernização. Com a diminuição das receitas devido aos dois fatores supracitados, reduziu-se a receita da maior parte das empresas brasileiras, o que implica, por sua vez, em redução dos lucros. Dadas as dificuldades da imensa maioria das empresas nacionais em obter financiamento para seus investimento no mercado, a maior fonte de financiamento dos mesmos é o lucro. Como este experimentou uma forte queda, os investimentos em tecnologias sofreram significativa redução. Isto obviamente ampliou a "distância " tecnológica entre a indústria de bens de capital brasileira e as indústrias deste setor dos países da OCDE. É interessante notar que este fenômeno econômico é exatamente o oposto do que o que a equipe econômica do governo Collor se propunha a fazer.

Há portanto uma tendência clara ao liberalismo, como dito anteriormente. A análise do liberalismo está fora do escopo analítico desta

monografia, sua intenção é tão somente a de discutir as implicações para a indústria de bens de capital brasileira, desta transição para um período em que este liberalismo surge como força dominante. Esta transição, que até hoje está em curso, parece, não vem trazendo resultados muito positivos para a indústria de bens de capital brasileira.

É verdade que algumas empresas maiores promoveram uma modernização que gerou avanços na qualidade dos produtos e aumentou a produtividade. Entretanto, como mostra Lins (1997), o caráter desta modernização tem sido muito mais adaptativo que expansivo. Esta modernização tinha o objetivo de transformar a estrutura produtiva numa estrutura mais eficiente e não o desenvolvimento de novas tecnologias, ou seja, esta modernização não inclui estas indústrias de bens de capital numa trajetória expansiva dos investimentos, apenas e tão somente promove uma racionalização produtiva, com respectivas racionalizações nos custos e nos postos de trabalho.

Em resumo, este período do governo Collor, no que se refere à política industrial foi caracterizado por uma orientação desenvolvimentista na qual o Estado tinha o papel de facilitar e induzir as empresas a se reestruturarem, a se modernizarem, e portanto, a se tornarem competitivas. Tal orientação da equipe econômica deu origem a uma política industrial com dois eixos básicos: o aumento da concorrência e o aumento da competitividade. Não obstante, dois problemas, quais sejam, a não obtenção da estabilidade econômica e a incongruência interna (*timing*) levaram à ampliação apenas de um dos dois conjuntos de medidas: o do aumento da concorrência. Este erro no que se refere à aplicação da política industrial colocou as indústrias brasileira em uma situação extremamente delicada, expondo-as a uma violenta concorrência com empresas altamente capacitadas para tal.

É este o contexto industrial brasileiro no período em que houve a transição entre as políticas industriais: de uma agenda neoliberal desenvolvimentista passou-se a uma agenda neoliberal mais contundente.

A AGENDA NEOLIBERAL E A QUESTÃO DA REGRESSÃO INDUSTRIAL

Retomando Erber e Cassiolato (1997), constatamos que o início do Plano Real representa o início de uma nova orientação no que se refere à política industrial. A orientação que surge é caracterizada por um maior liberalismo em relação à fase anterior, não obstante, há uma indefinição sobre a tendência assumida por esta equipe econômica: se liberal-radical ou se liberal-reformista. O que se pode afirmar, é que a orientação desenvolvimentista acabou com o nascimento do Plano Real. Este trouxe, apesar das indefinições, uma clara orientação neoliberal mais profunda à política industrial.

Segundo a orientação neoliberal mais radical, a atual conjuntura econômica vem gerando, na economia brasileira, dois círculos virtuosos que estão imbricados. Tais círculos virtuosos, pelos seus potenciais transformadores, segundo esta orientação, tornam dispensáveis qualquer política industrial. Desta forma, eximindo-se o comprometimento do Estado com o setor industrial, garante-se o uso dos recursos estatais para as atividades que julgam naturalmente pertencentes ao Estado: saúde e educação básicas, segurança, etc. Grosso modo esta é a visão neoliberal mais radical.

Aprofundando-se mais na questão industrial, vejamos a análise do círculo virtuoso e suas implicações para o setor de bens de capital.

O primeiro círculo virtuoso refere-se à inserção do Brasil no “grande fluxo da globalização”. Este fluxo da globalização refere-se não só ao crescimento do comércio, como também ao crescimento dos investimentos internacionais em níveis superiores aos do crescimento da produção. Evidentemente, este círculo virtuoso, para acontecer, requer uma economia fortemente aberta, ou seja, baixas tarifas de importação e poucas restrições à movimentação de capitais. Tais restrições, entretanto, não foram um grande problema pois como visto no capítulo I, em 1995, a tarifa de importação média era de 13%, ao passo que em 1990 era de 32%. Foram suspensas também, muitas restrições à movimentação de capitais, de forma que capitais internacionais puderam ser investidos no Brasil.

Com os pré-requisitos satisfeitos, inicia-se então um grande aumento do fluxo internacional de comércio.,

Além disto, como verificação da flexibilização das leis que regem a movimentação de capitais, podemos constatar o grande número de empresas brasileiras que foram adquiridas ou tornaram-se sócias de empresas estrangeiras. É o caso, por exemplo, da Metal Leve.

Constatamos portanto, que houve um significativo aumento tanto no que se refere ao comércio como no que se refere ao fluxo de capitais brasileiro. Logo, as características para ocorrência do círculo virtuoso existem.

A lógica deste círculo é a seguinte: a abertura comercial exporia as firmas brasileiras a uma forte concorrência, tanto no que se refere a preços quanto no que se refere à qualidade dos produtos, ou seja, as firmas são como que obrigadas a fazer um *upgrade* para alcançar seus concorrentes. Neste contexto, a liberalização da movimentação de capitais seria responsável pelos investimentos modernizantes. Com isto, num médio espaço de tempo, conseguir-se-ia: a) eliminar as empresas ineficientes e improdutivas; e b) estimular e desenvolver as firmas eficientes e produtivas. É interessante notar que para que este processo de aumento da eficiência e produtividade ocorra, não é necessário intervenção estatal. Tudo é deixado por conta da mão invisível do mercado.

Neste período do processo, a Balança Comercial apresentar-se-á fortemente negativa pelos seguintes motivos: a) realização de uma demanda reprimida pelos mais diversos bens; e b) importação de bens de capital devido à característica modernizante deste círculo virtuoso. Esta é a primeira etapa do círculo virtuoso.

A segunda etapa, por sua vez, é marcada por um aumento das exportações. Isto ocorreria pela própria natureza exportadora do capital internacional que financiou esta modernização da indústria nacional. Além disto, a qualidade dos produtos exportados aumentaria sobremaneira, estimulando a demanda pelos mesmos.

Fecha-se então o seguinte círculo virtuoso: abre-se a economia e flexibiliza-se a mobilidade de capitais. Com isto, num primeiro momento, induzir-se-á um saldo fortemente negativo na Balança Comercial devido à explosão da importação de bens de consumo e também (o mais importante) de bens de capital. Num segundo momento o saldo da Balança Comercial

começa a reverter-se, reflexo da modernização do parque industrial brasileiro.

A maior polêmica no que se refere à regressão industrial na indústria de bens de capital brasileira é relativa a este processo. Que o parque industrial brasileiro vem passando por um processo de transformação, isto é incontestável, o que se questiona, porém, é qual a forma que este processo de transformação está dando ao parque industrial brasileiro, no qual a indústria de bens de capital ocupa uma posição de destaque.

O outro círculo virtuoso fica por conta do mercado interno. Um ponto importante no que se refere à atração dos investimentos é a extensão do mercado brasileiro. O Brasil tem um mercado potencial impressionante. Este mercado só não passa de potencial para efetivo graças à péssima distribuição de renda vigente no Brasil. Portanto, seria extremamente salutar para o Plano Real a melhoria na distribuição de renda. Evidentemente, isto seria salutar não só para o Plano Real, mas para a sociedade como um todo.

Tal distribuição de renda mais eqüitativa vem sendo obtida, segundo os adeptos da agenda neoliberal radical, através da abertura da economia. A lógica é a seguinte: como explicitado no círculo virtuoso anterior a abertura comercial e a sobrevalorização cambial provocam uma queda nos preços, o que por sua vez, gera um efeito redistributivo: recursos que anteriormente serviriam para locupletar oligopolistas, agora eram aquinhoados para a população de mais baixa renda. Além disto tornou menos necessária a proteção contra a inflação, a qual só estava disponível a quem possuísse certa quantidade de recursos, o que excluía a população de mais baixa renda. Ou seja, a abertura do mercado induz a uma redistribuição mais eqüitativa da renda, com isto, boa parte do mercado que era potencial, torna-se efetivo. Segundo Edmar Bacha (1997), o poder de compra dos salários subiram de 10% a 15%. Em sua palavras: "... com a inflação elevada, o efetivo poder de compra dos salários tendia a ser de 10% a 15% inferior ao seu pretense valor líquido, devido à deterioração provocada pela inflação diária ao longo do período em que os salários eram gastos." Este aumento no poder de compra dos salários levou a um incremento nas compras, o que trouxe como consequência lógica a ampliação do mercado.

Some-se esta estabilidade obtida no primeiro círculo virtuoso com a

perspectiva de um mercado crescente, e tem-se um cenário ideal para investimentos internacionais.

Em linhas gerais, esta é agenda neoliberal radical.

Devido à forma como a política industrial neoliberal vem sendo implementada, surge uma polêmica que está fortemente vinculada à questão da regressão industrial: a abertura comercial, o aumento da taxa de juros e a sobrevalorização cambial vêm provocando a falência de muitas empresas eficientes e produtivas. Esta falência seria fruto de uma exacerbação das condições concorrenciais a que se está expondo as indústrias brasileiras, que até há pouco vinham desenvolvendo suas atividades numa economia cujo grau de abertura era muito pequeno.

Baseados nisto, os partidários de uma agenda reformista propõem que se fomente a reestruturação de setores que de outro modo seriam “destruídos” pela competição internacional. Estão incluídas nesta medidas de fomento, a proteção destes setores industriais.

Basicamente, estas medidas de proteção são de dois tipos: a) tarifárias e via cotas, e b) não tarifárias. Já o fomento propriamente dito, seria conseguido através de incentivos creditícios e redução tarifária para os insumos.

Tal reivindicação pode até ser “justa” aos olhos dos neoliberais radicais; não obstante, padece de graves problemas: não há uma descrição de qual seria a estrutura de mercado ideal para os setores, de forma que torna-se impossível estabelecer metas estratégicas; não há critérios que estabeleçam quais setores têm prioridade, quais não, o que implica numa concessão aleatória de benefícios aos diversos setores industriais, ou melhor, numa concessão cujo principal critério tem sido o do *lobby* mais forte.

Apesar destas falhas, os partidários desta política industrial têm conseguido algumas vitórias: obtiveram o aval para pôr em prática medidas de proteção nos seguintes setores: setor de brinquedos, calçados e automobilístico.

Pode-se fazer uma definição neste momento: a política econômica e como parte desta a política industrial, seguem uma orientação indubitavelmente liberal. Há que se notar, entretanto, que esta política vem oscilando entre duas

tendências: a radical, que prega total ausência do Estado nos mercados, advogando que os dois círculos virtuosos que se iniciaram com a abertura do mercado e desde então estão agindo na economia, são, por si só, capazes e suficientes para transformar a economia brasileira em uma economia cujo setor industrial seja eficiente e produtivo; e a reformista que também prega a ação do mercado, porém, com a ajuda do Estado a alguns setores que estejam enfrentando sérias dificuldade para se reestruturarem e para se adaptarem à política macroeconômica.

O SETOR DE BENS DE CAPITAL E AS AGENDAS NEOLIBEIRAS

O setor de bens de capital ocupa posição de destaque na economia de qualquer país industrializado, dado que é um setor a partir do qual se difunde o progresso técnico por toda a economia e, desta forma, aumenta-se a sua eficiência. O setor de bens de capital é portanto um setor estratégico para os países industrializados. Nas palavras de Ferraz, Kupfer e Haguenaue (1996) , o setor de bens de capital (difusores de progresso técnico) "...tem a função de elevar a eficiência produtiva das demais atividades econômicas. Como transmitem novas tecnologias, incorporadas nos equipamentos que produzem, as empresas desses setores têm o papel central no processo de desenvolvimento industrial determinando, em grande parte, o ritmo de incremento da produtividade do conjunto da economia."

A economia brasileira passou por alguns percalços no que se referem à estabilização durante toda a década de oitenta. Além disto, de acordo com a estratégia de industrialização adotada, permaneceu muito tempo pouco exposta à concorrência internacional. Estes dois fatores evidentemente deixaram sérias e profundas marcas no comportamento dos empresários do setor de bens de capital.

Encontra-se abaixo uma lista dos fatores que estes consideram importantes para os sucesso no processo de concorrência:

FATORES DETERMINANTES DO SUCESSO COMPETITIVO

Fatores Determinantes do Sucesso Competitivo	Difusores % do Faturamento	Total da Indústria % do Faturamento
Mercado		
baixo preço de venda	55,3	71,7
elevada eficiência na assistência técnica	65,2	50,3
conformidade às especificações técnicas	52,8	60,7
Configuração da Indústria		
Porte e Integração Produtiva		
alto nível de desverticalização	50,0	33,3
Relações Interindustriais		
conformidade às especificações dos insumos	80,1	76,2
sofisticação técnica dos equipamentos	62,5	42,2
acesso a tecnologias no exterior	86,8	76,9
Infra-estrutura		
disponibilidade de mão de obra alfabetizada	58,0	65,0
disponibilidade de Infra estrutura de treinamento	63,5	63,5
confiabilidade nos serviços de telecomunicações	71,3	59,8
Regime de Incentivos e Regulação		
crédito para investimentos	76,6	60,8
reconhecimento de propriedade industrial	57,2	54,9
Faturamento das empresas em 1992 (US\$ bilhões)	3,0	41,2

Obs.: Na escolha da variáveis relevantes - para destacar os fatores mais importantes - foram adotados os seguintes critérios de filtro:

1. Nas respostas cada fator poderia ser considerado : muito importante, importante, não importante, não aplicável. Somente a primeira opção foi destacada.
2. A seguir foram consideradas somente as questões cujas respostas fossem estatisticamente diferenciadas entre os vários grupos, em tabelas de contingência, com nível de significância igual ou superior a 0,05
3. Finalmente, em cada bloco de questões foram selecionados até três fatores, desde que as respostas ponderadas pelas vendas, fossem iguais ou superiores a 50% do grupo de empresas.

Neste quadro percebemos tanto fatores culturais no comportamento dos empresários, como reflexos das medidas acima relatadas (abertura econômica). Por exemplo, percebe-se claramente que o empresariado do setor de bens de capital orienta-se mais para fatores relacionados com a capacidade de produzir que para sofisticação tecnológica embutida em seus produtos. Isto é expressão clara da queda da taxa de investimento que se verifica continuamente no período compreendido entre 1980 e 1993. Tudo isto leva à moldura de uma cultura empresarial voltada mais para a manutenção da capacidade de produção e absorção de tecnologia externa, que para o desenvolvimento de tecnologias, item mais importante no que se refere ao processo de concorrência deste bens.

Já o fato de uma quantidade expressiva de empresas terem citado o fator preço como um fator importante no processo de concorrência mostra a influência que a abertura comercial vem tendo neste setor.

Todavia, apesar de alguns itens exprimirem mudanças que alguns processos estão impingindo ao setor de bens de capital, a tendência mais geral está em desacordo com a tendência mundial, o que é muito preocupante.

Por exemplo, no quesito porte e integração produtiva, o item sofisticação técnica se mostrou crucial para empresas que representam 62,5% da renda, ao passo que acesso a tecnologias no exterior representa um importante fator no processo de concorrência para empresas que geram 86,8% da renda. Além disto, analisando-se os pontos referentes à infra-estrutura, conclui-se que estes são itens mais importantes para empresas que desejam manter sua capacidade produtiva baseada em tecnologia importada, que para empresas que estão desenvolvendo tecnologia. Depreende-se disto que o empresariado deste setor está pouco empenhado no desenvolvimento de produtos com alta tecnologia, fator de extrema importância no processo de concorrência com as transnacionais.

Chama a atenção também a questão do crédito para investimento, que foi eleito importante para empresas que representam 76,6% do faturamento do setor. Portanto, mesmo tendo a orientação voltada para manutenção da

produção o financiamento é tido pelos empresários como um item de grande importância. Isto ocorre devido ao fato dos bens de capital importados serem vendidos com condições de pagamento melhores que a dos bens de capital produzidos no Brasil, o que tem um grande peso na venda dos mesmos.

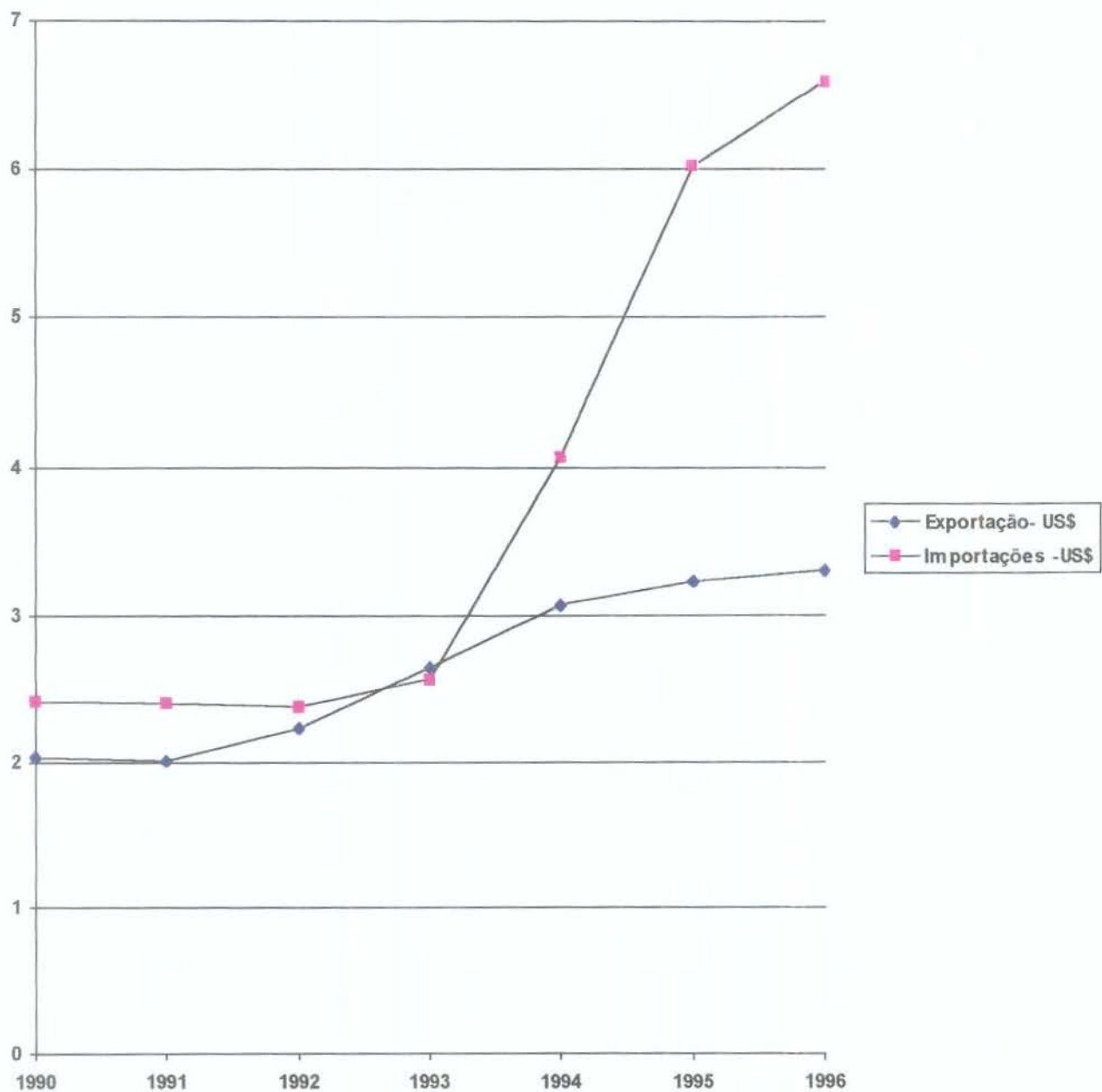
Constata-se através destes dados que há uma séria falha na política industrial brasileira, independentemente da ótica através da qual se analise o setor, se através da ótica radical ou se através da ótica reformista. Como dito anteriormente, o setor de bens de capital é estratégico na economia e portanto, deve ser estimulado; na palavras de Erber e Cassiolato (1997): “transformar a estrutura produtiva, introduzindo nela setores mais dinâmicos do ponto de vista do aumento de aumentos sistêmicos de produtividade e de fluxos de comércio e investimentos internacionais -- notadamente os setores intensivos em tecnologia e produtores de bens de capital. “

Apesar deste consenso, o que se nota é que há poucos esforços no sentido de mudar a cultura dos empresários para que estes invistam em tecnologia. Adotando a visão neoliberal radical, não há a mínima possibilidade de estímulo ao setor. Segundo esta ótica, a própria abertura comercial somada à sobrevalorização cambial encarregar-se-iam de transformar este setor num setor mais que dinâmico e produtivo, num setor competitivo.

É flagrante a insuficiência desta orientação de política industrial. Note-se que a economia vem passando por um violento processo de abertura desde 1988 e os dados que se referem à importação de bens de capital só fazem aumentar, ao passo que as exportações dos mesmos vem experimentando um aumento pouco expressivo. E o problema ainda vai além: o grau de nacionalização de muitos bens de capital vem caindo fortemente nos últimos anos. Pode-se afirmar que a intervenção estatal nos mercados de bens de capital não foi expressiva nestes últimos anos, portanto, os requisitos para que o círculo virtuoso propalado pela agenda neoliberal radical estavam presentes. Porém, como se vê no gráfico abaixo, a exportação dos mesmos vem aumentando muito pouco em relação ao aumento das importações, ou seja, não houve o salto modernizante esperado.

Uma ressalva há que ser feita aqui: o Plano Real promoveu um crescimento econômico o qual não seria suprido, em sua integralidade, pela

economia doméstica. O recurso à importação, portanto, foi utilizado. A ressalva que se faz é que isto pode estar distorcendo a análise, ou seja, pode-se argumentar que o aumento das importações não seja relativo ao processo de regressão industrial, mas sim relativo ao processo de crescimento econômico.



Adotando-se a ótica neoliberal radical percebe-se que esta também é insuficiente como instrumento para transformar o setor de bens de capital num

setor competitivo. Segundo esta ótica, deve-se eliminar as falhas de mercado que são relativas ao tempo de resposta do empresário e à carência no mercado de capitais. A falha mais importante é simplesmente negligenciada, qual seja, a falha relativa ao processo de aprendizado tecnológico e ao desenvolvimento da capacidade de inovar. Para Erber e Cassiolato (1997) , esta "... é uma visão simplista (ou otimista) do funcionamento do mercado". É pois fundamental para o desenvolvimento de um setor de bens de capital competitivo o desenvolvimento da capacidade inovadora e do aprendizado tecnológico.

Constata-se, é verdade, que houve muitos investimentos modernizantes nas empresas deste setor, porém, estes foram orientados para adaptar tais firmas ao padrão produtivo internacional, não para criar capacidade inovativa. Tais instrumentos se deram principalmente em melhoria da qualidade, produtividade e adaptação de processos e produtos. Par Lins (1997), "na indústria como um todo, iniciativas de modernização nas maiores empresas proporcionaram avanços de produtividade e qualidade, mas revelaram-se ajustes adaptativos que significaram menos o ingresso em trajetória expansiva dos investimentos e mais uma racionalização produtiva, com encolhimento de custos e postos de trabalho."

Há ainda uma outra ordem de fatores cuja influência no desempenho do setor de bens de capital vem sendo percebida, são eles, a taxa de juros elevada e o câmbio sobrevalorizado. Estes fatores segundo nomenclatura adotada por Coutinho e Ferraz em *Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira* são fatores sistêmicos, ao contrário dos demais fatores que encontram-se no âmbito ou empresarial ou estrutural.

Coutinho nos mostra em seu texto: A Especialização Regressiva da Indústria, que no início da década de noventa houve uma significativa queda na taxa de juros nos EUA. Somando-se esta queda na taxa de juros com a facilitação na mobilidade de capitais, que ocorreu de acordo com o aumento da influência da visão neoliberal, constata-se que houve grande fluxo de capitais para o Brasil. Aproveitou-se este contexto de alta liquidez internacional para pôr em prática um programa da estabilização (que aprofundou as influências do liberalismo no Brasil) baseado na política cambial. No âmbito

desta política, houve uma crescente valorização cambial, que garantiu uma forte queda na inflação, o que segurou o preço dos *tradables* baixo, como se observa no gráfico abaixo.

Essa queda no preço dos *tradables*, entretanto, tem um preço: fortes déficits na balança comercial, ou seja, impunha-se à indústria nacional uma forte situação concorrencial. Segundo Coutinho, esses déficits comerciais, provocam "... o retrocesso de parcela não desprezível da indústria nacional".

Esse quadro, que já era preocupante, torna-se ainda pior em 1995. Em 1994, o FED eleva a taxa de juros para conter o forte crescimento que sua economia vinha tendo; com isto, cessam os fluxos de capitais para os países emergentes. Neste contexto, países que vinham financiando fortes déficits na Balança Comercial com estes fluxos de capitais viram-se em situação extremamente delicada. O México é o exemplo conspícuo deste caso: com dificuldade para financiar sua Balança Comercial entra em crise e promove uma forte desvalorização cambial. Esta crise propaga-se atingindo também o Brasil, em 1995.

Sentindo o efeito desta crise o Brasil toma uma série de medidas para evitar a fuga de capitais, uma das quais é o aumento da taxa de juros. Estas até esboçaram uma queda, porém contextos internacionais de liquidez restrita fizeram-nas aumentar novamente.

Com isto, desde 1995 o país vem enfrentando uma situação extremamente delicada no que se refere ao seu parque industrial, especialmente, no que se refere à indústria de bens de capital. Segundo Coutinho (1997), em seu texto: "Esta opção de sustentação da estabilização com base em juros muito elevados e na manutenção da taxa de câmbio significativamente defasada vem tendo, ..., um preço elevado e não facilmente reversível -- i.e., o do aumento *estrutural* e continuado do patamar de importações com simultâneo enfraquecimento do dinamismo das exportações industriais e significativa deterioração da posição comercial brasileira." Coutinho reconhece entretanto que a forte sobrevalorização cambial num contexto de economia aberta ajudou muito no combate da inflação.

Retomando a tabela do aumento do coeficiente de importações, vemos que no caso da indústria de bens de capital, esta, em 1993, de 29% sobe para

um valor entre 65% e 75% em 1996, indubitavelmente, reflexo da abertura comercial (que se acentuou em 1994) , da sobrevalorização cambial e do aumento da taxa de juros, que devido aos grandes aumentos de 1995 tornaram inviáveis boa parte dos financiamentos aos investimentos em modernização.

Para Luciano Coutinho (1997), a sobrevalorização cambial, no nível em que se encontrava em 1995, a taxa de juros alta como estava e a abertura comercial foram um sério erro de calibragem e vem provocando a regressão industrial de alguns setores importantes da economia brasileira. O excerto abaixo transcrito demonstra isto:

Este grave erro de calibragem vem custando muito caro:

- 1□ A desindustrialização dos setores e segmentos mais atingidos vem se aprofundando (especialmente nos três primeiros grupos da tabela sobre o aumento do coeficiente de penetração das importações) com forte substituição de insumos locais por importados, fechamento de linhas de produção e de unidades fabris inteiras.*
- 2□ Em muitos setores ocorre uma rápida desnacionalização da indústria, dado que as empresas brasileiras financeiramente mais frágeis foram colocadas em condições desiguais de competição (exemplos eloqüentes têm ocorrido nos setores de eletrodomésticos, autopeças, alimentos , higiene e limpeza)*

Constata-se portanto que o setor de bens de capital é um dos mais atingidos. Em termos quantitativos verifica-se que a indústria metal-mecânica, no período que vai de 1993 a 1996 teve uma variação de 4,203 milhões na saldo comercial, passando de -451 em 93 para - 4654 em 96.

Coutinho então conclui com base nesses dados que "... em muitos casos a produção no Brasil foi simplesmente suprimida e substituída por importações, ainda que a escala de nosso mercado permitisse produção eficiente. É o caso de muitos segmentos de bens de capital ...".

Coutinho (1997) constata, assim como Erber e Cassiolato (1997) que as maiores vulnerabilidades brasileiras encontram-se nos setores cujo valor

agregado é maior, e cujo conteúdo tecnológico é mais sofisticado. Em outras palavras, Coutinho aponta para as mesmas falhas que Erber e Cassiolato (1997) apontaram, falhas estas que não vem sendo atacada por nenhuma das tendências que se manifestam no atual governo.

Outra importante economista que assume a idéia da especialização regressiva da indústria, em especial a de bens de Capital é Maria da Conceição Tavares (1997). Para ela , as dificuldades na Balança Comercial impostas pela concepção do Plano Real aliadas às dificuldades de financiamento interno, além de impedirem o crescimento no curto prazo, vem provocando mudanças estruturais na economia, as quais dificultam o crescimento no longo prazo. No curto prazo, imprimir um ritmo mais acelerado de crescimento à economia brasileira significaria aumentar os déficits comerciais de maneira que estes tornariam insustentáveis para a economia brasileira.

Já no longo prazo, as dificuldades consistem principalmente na especialização regressiva da indústria que o parque industrial brasileiro vem experimentando. Devido a esta especialização regressiva, a economia brasileira dificilmente seria capaz de produzir produtos que revertessem o saldo comercial, já que a indústria de bens de capital, a principal difusora de progresso técnico pela economia vem sendo um dos setores mais atingidos por este processo. Em sua palavras "... o movimento de adaptação regressiva do sistema produtivo à política de abertura descontrolada e de sobrevalorização cambial atingiu fortemente setores como o de componentes eletro-eletrônicos e de comunicações e a indústria de bens de capital, que deveriam ser a sede do desenvolvimento tecnológico do futuro."

Por outro lado encontramos economistas como José Roberto Mendonça de Barros e Lídia Goldenstein, partidários da idéia de que muito ao contrário da especialização regressiva da indústria, o setor industrial brasileiro vem passando por um processo de depuração, do qual emergirão indústrias, do qual emergirão indústrias mais modernas, eficientes, produtivas e, por consequência, competitivas.

Segundo estes autores, a tese da regressão industrial, que surge basicamente com o início da abertura da economia, é equivocada. Erra quem adere a esta tese basicamente por analisar processos novos e recentes

através de uma ótica que contempla valores e parâmetros antigos, incompatíveis com este processo. Em suas palavras: " A percepção deste processo não era fácil. Exigia uma radical mudança nos valores e parâmetros com os quais estávamos acostumados a pensar a realidade brasileira. Não só o mundo era outro, afinal a globalização não era apenas um jargão bonito para ser usado em textos acadêmicos, como o Brasil também mudara com a abertura, a estabilização e as privatizações. Juntos, globalização, abertura, estabilização e privatizações, estes processos recriavam os determinantes do investimento nacional e internacional, exigindo um olhar novo para compreendê-los"¹ (texto da internet: reestruturação industrial e reordenação financeira do Ministério da Indústria, Comércio e Turismo)

A "invasão dos importados", na verdade faz parte de um complicado processo que segundo a visão destes autores está em andamento Vejamos.

Numa primeira fase, a abertura da economia brasileira e sua conseqüente internacionalização, redundará na deterioração da situação da Balança Comercial. Esta deterioração ocorrerá devido basicamente a dois motivos: necessidade de redução de custos por parte das empresas nacionais e estratégias das empresas estrangeiras que decidirem investir no Brasil

No governo FHC, especialmente após a sobrevalorização cambial, a abertura da economia impôs uma forte concorrência aos produtores de *tradables*, principalmente no que se refere aos preços. Esta concorrência impõe aos produtores nacionais um corte nos custos sob pena de falir caso não o façam. Dado o caráter relativamente repentino deste aumento da concorrência, a maneira mais eficaz de se abaixar os custos é buscar preços mais baixos das matérias primas. Como em muitos casos as matérias primas são bens *tradables* esta passou a ser importada em larga escala, especialmente porque após a sobrevalorização cambial. Portanto, um dos aspectos referentes ao aumento das importações era relativo a "... uma procura das empresas aqui instaladas, nacionais ou internacionais, de rápida redução de custos, para enfrentar a concorrência que, pela primeira vez, sofriam. A compra de certos componentes e/ou máquinas no exterior era o mecanismo

¹ Texto encontrado na internet, no site do Ministério da Indústria Comércio e Turismo: Reestruturação Industrial e Reordenação Financeira.

mais rápido e eficiente para cortar custos e conseguir ganhos de produtividade...”.

Por outro lado, a abertura da economia brasileira, sua estabilização e um grande mercado potencial despertava o interesse de empresas estrangeiras. Porém, na visão de José Roberto Mendonça de Barros e Lídia Goldenstein (1997), cautelosas, estas empresas adotaram a seguinte estratégia: “Primeiro as empresas estrangeiras testam o mercado e a aceitação de seus produtos criando uma rede de distribuição e de assistência técnica e só em uma segunda etapa iniciam seus investimentos. Nesta fase, além de continuar importando os produtos finais, começam a importar algumas máquinas e equipamentos necessários para instalação da nova indústrias no país. É só em uma terceira fase que esta indústria reduzirá seu nível de importações e, dependendo do setor em que se encontra e de decisões estratégicas a nível internacional, poderá inclusive tornar-se exportadora”. Está aí portanto o outro aspecto do déficit comercial, e também, o porquê da pressão que este cria.

O equívoco que vem ocorrendo, segundo Mendonça de Barros e Goldenstein (1997) é a confusão deste processo de reestruturação industrial com um processo de regressão industrial: “Frente a um cenário completamente novo, no qual interagiam globalização, abertura da economia e estabilização, tinha-se grande dificuldade de entender o processo que, naquele momento, apenas se iniciava. O retorno do processo inflacionário e a desindustrialização eram vistos por alguns como perspectiva inequívoca que trariam, por conseqüência, a explosão do desemprego”.

Na verdade, ainda segundo estes autores, este é, sem dúvida, um processo doloroso, pois implica numa certa concentração e desnacionalização, contudo, no final do mesmo, um parque industrial reestruturado, forjado nos moldes internacionais, emergirá. Este processo de reestruturação, para estes autores, é a base para o crescimento sustentado.

Grosso modo, portanto, a questão da regressão industrial, atualmente, é a seguinte: há economistas como Luciano Coutinho e Maria da Conceição Tavares que defendem a tese de que as mudanças econômicas impostas ao setor industrial brasileiro de bens de capital, principalmente a exposição à concorrência internacional, de forma relativamente repentina, vem provocando

a extinção de grande parte das empresas deste setor, o que geraria uma falha estrutural na economia brasileira, o qual, por sua vez, dificultaria o crescimento no futuro.

Há também economistas como José Roberto Mendonça de Barros e Lídia Goldenstein, que argumentam que a exposição do setor industrial brasileiro à concorrência internacional, no longo prazo, será salutar para a economia brasileira, pois obrigará as indústrias a tornarem-se mais eficientes e produtivas, o que, por conseqüência, produziria um grande aumento na competitividade. Estes autores admitem que as etapas iniciais deste processo serão difíceis, tanto para as empresas, que enfrentarão a concorrência internacional, quanto para o governo, que terá de enfrentar fortes déficits comerciais. Entretanto, para esta visão, esta é apenas uma etapa para se atingir o crescimento sustentado.

Capítulo III

CONCLUSÃO

É extremamente difícil esboçar alguma conclusão sobre o assunto. A abertura econômica e a estabilização deram início a um processo de transformação econômico que ainda esta em curso. Por isto mesmo, é difícil determinar a forma que o parque industrial assumirá ao cabo deste processo. A única coisa que se pode afirmar com certeza é que há um processo de transformação econômica em andamento.

Como é natural, surgem diversas interpretações sobre os rumos que este complexo processo vem tomando. Entretanto, devido ao fato deste processo ter múltiplos determinantes e ainda estar em andamento, a determinação sobre quais seriam suas influências no setor industrial torna-se um exercício deveras complicado, se não impossível. Esta dificuldade de se estabelecer previsões induz a análises impregnadas de conteúdo político-ideológico que só contribuem para dificultar ainda mais a análise do referido processo.

Coutinho, em suas análises, chega à conclusão de que a abertura da economia e a manutenção da estabilidade econômica vem provocando uma especialização regressiva da indústria. Para tanto utiliza-se de dados relativos aos saldos comerciais de diversos setores da economia. Coutinho alerta principalmente para o caso da indústria de bens de capital, que segundo suas informações experimentou uma reversão de US\$ 4,2 bilhões, passando de um saldo negativo de US\$ 451 em 1993 para um saldo negativo de US\$ 4,654 bilhões em 1996. Para Coutinho esses dados atestam a desindustrialização do setor de bens de capital.

Entretanto, há que se notar uma outra face deste processo de transformação econômica, qual seja, a estabilização econômica. Esta estabilização econômica permitiu a consecução de muitos investimentos, o que levou a um maior crescimento da economia em relação aos períodos anteriores. Além disto, como o próprio Coutinho afirma, o Plano Real foi responsável por um aumento no consumo da ordem de 50%. Há que se considerar ainda, como atestam Ferraz, Kupfer e Haguénauer (1996) que a década de oitenta teve como uma de suas principais características

econômicas, a redução do nível de investimentos, ou seja, o setor industrial não estava preparado para atender a um repentino aumento de demanda, tampouco o setor de bens de capital.

Uma conclusão possível destes fatos, diferentemente da tese da regressão industrial, é a de que a indústria não foi capaz de atender à grande demanda, o que, por sua vez, provocou um grande aumento nas importações, o que aliás, é característico de períodos de crescimento. Espera-se que neste período, a indústria esteja se reestruturando para poder atender a esta demanda maior e mais exigente

O que se intenta demonstrar com isto é que os dados referentes aos saldos comerciais talvez não sejam suficientes para se afirmar se um processo tão complexo quanto o da regressão industrial esteja ou não em curso. Outros dados devem ser considerados, como por exemplo, o número de novas empresas que se instalaram no país e o número de empresas que encerraram suas atividades neste período. Neste ponto Lins (1997) nos dá uma importante contribuição com sua análise das empresas de bens de capital catarinenses. De um universo de vinte pequenas e médias empresas de bens de capital, Lins constatou que três indicaram pressões significativas no que se refere à abertura comercial, ou seja, de vinte apenas três indicaram que a competição externa as pressionou a ponto de fazer com que seus preços fossem reduzidos.

Outro dado importante que talvez sirva para corroborar a tese da reestruturação do parque industrial é a tendência que Lins observou das empresas analisadas de fortalecer suas atividades em pesquisa e desenvolvimento: "...A maioria [das pequenas e médias empresas] possuía departamentos/escritórios de P&D, quase sempre desde a década passada, mas houve tendência - bastante pronunciada, em diversos casos - à intensificação dos serviços de engenharia. Todas possuíam engenheiros e técnicos em proporções variadas que, para quase metade, superavam 10% do total empregado. Porém, a maioria ampliou seu contingente, a tal ponto que em oito casos a participação destes profissionais nos totais empregados mais que dobrou; ao mesmo tempo, houve aumento de pessoal engajado em atividades de projeto e desenvolvimento de produtos. O desenvolvimento interno foi

indicado como principal fonte de informações tecnológicas, seguido de instituições como universidades, instituto tecnológicos e outras fontes, sendo importante salientar casos de parcerias internacionais. Note-se que o desenvolvimento interno quer dizer, na maioria das tarefas, rotina com vistas ao aprimoramento de produtos e processos (Quadro 3).

Indicadores	número de firmas
Coeficientes de investimentos entre 1988 e 1994 (a)	
< 10%	5
10% e 20%	7
>20% - 30%	3
>30%	5
Maquinário necessitando renovação	
<20%	7
20% - 40%	9
>40%	4
Presença de equipamentos programáveis	
Não	10
Sim (Tornos CNC, Principalmente) (b)	10
Departamento de pesquisa e desenvolvimento	
Não	3
Desde os anos 80	13
Após 1990	4

Engenheiros e Técnicos	
<3%	1
3% - 6%	4
> 3% - 6%	6
> 10%	9
Evolução do número de engenheiros e técnicos (1988-1994)	
Permaneceu igual	3
Redução	4
Aumento: 10% - 40%	1
>40% - 80%	2
>80% - 100%	2
>100%	8
Evolução do pessoal em projetos e desenvolvimento do produto (1988 - 1995)	
Permaneceu igual	1
Redução	6
Aumento	13

Fonte: Lins: Encontro Nacional de Economia, Anais Volume 2

(a) coeficiente de investimento: razão entre os investimentos realizados no período 1988 - 1994 e o faturamento de 1994

(b) CNC significa Controle Numérico Computadorizado

Além destes dados que mostram que a indústria de bens de capital vem se atualizando no que se refere a P&D, devemos considerar também que as exportações deste setor vêm crescendo (vide gráfico importações x exportações no capítulo dois), alcançando US\$ 3,3 bi em 1996. Deste total, 40% das exportações tinham como destino os mercados dos EUA, Canadá e UE, o que quer dizer que o segmento do setor de bens de capital que está exportando tem produzido produtos com qualidade internacional.

Um item de peso que os que defendem a tese da reestruturação industrial levantam, é o fato de algumas das medidas tomadas para aumentar a capacidade competitiva das empresas nacionais só se farão sentir no longo prazo. Este é o caso principalmente das medidas relacionadas à questão da

educação.

Um ponto importante que surgiu recentemente no Brasil, e deve ser considerado em estudos sobre o setor industrial é a criação de um ministério com amplos poderes sobre o setor produtivo: o "super-ministério" da produção. Através deste seria possível uma melhor coordenação do setor produtivo; entretanto, as opiniões, estão longe da unanimidade. Há aqueles que defendem fortemente a idéia e há também aqueles que a repudiam completamente. Todavia, é ponto pacífico que este ministério influenciaria sobremaneira o setor industrial brasileiro.

Há que se ressaltar ainda, que as perspectivas para o ano de 1999 não são muito animadoras. Para o primeiro trimestre, prevê-se um crescimento nulo. No geral, o crescimento econômico previsto para o ano de 1999 é da ordem de 1%. Isto, sem dúvida, traz influências para o setor industrial, dado que os empresários tendem a rever seus programas de investimentos.

Enfim, a conclusão a que se chega é que está em andamento um processo de transformação na economia brasileira. As análises sobre este processo, basicamente, podem ser divididas em dois grupos distintos. Um que argumenta que este processo ao invés de induzirem a mudanças benéficas, estão simplesmente levando a extinção vários setores industriais, principalmente os que produzem produtos de maior valor agregado e/ou conteúdo tecnológico. Ou seja, segundo esta visão, o setor de bens de capital é um dos setores que mais estão sentindo os efeitos desta transformação econômica.

De outro lado, há um grupo que argumenta que as mudanças vem sendo dolorosas, porém, salutaras para o parque industrial brasileiro. Segundo esta visão o setor industrial vem passando por um processo de "depuração", no qual muitas empresas ineficientes, que se beneficiavam de um mercado em boa medida fechado, estão sendo extintas, para dar espaço a empresas mais produtivas e eficientes.

O máximo que os dados coletados para confecção desta monografia permitem afirmar é que a análise que indica que está havendo um processo de

regressão industrial talvez não esteja suficientemente fundamentada, pois baseia-se muito em dados referentes aos saldos comerciais, os quais, em momentos de crescimento econômico ficam distorcidos. Não há a intenção entretanto, de se fazer a defesa do ponto de vista que procura mostrar que um processo de reestruturação vem ocorrendo. Deseja-se simplesmente mostrar que uma análise que se proponha analisar a problemática deve basear-se em dados mais expressivos que somente saldos comerciais ou coeficientes de penetração.

BIBLIOGRAFIA

- BARROS, J.R.M. & GOLDENSTEIN, L., "Avaliação do processo de reestruturação industrial brasileiro". Revista de Economia Política, vol. 17, nº 2, abril-junho 1997.
- BAUMANN, R., "Uma visão econômica da globalização", in BAUMANN, R. (Org) O Brasil e a economia global. RJ: Campus, 1996.
- COUTINHO, L.G.. "A especialização regressiva: um balanço do desempenho industrial pós estabilização", in VELLOSO, J.P.R., (Coord.), Brasil: desafios de um país em transformação. RJ: J. Olympio, 1997.
- COUTINHO, L.G. & FERRAZ, J.C., (Coords), estudo da competitividade da Indústria brasileira. Campinas: Papirus/UNICAMP, 1994.
- DELFIN NETO, A., "O Plano Real e a armadilha do crescimento", in MERCADANTE (Org), O Brasil pós-Real, 1997.
- ERBER, F.S. & CASSIOLATO, J.E., "Política industrial: teoria e prática no Brasil e na OCDE". Revista de Economia Política, vol. 17, nº 2, abril-junho 1997
- FERRAZ, J.C. & KUPFER, D. HAGUENAUER, L. Made in Brazil. RJ Editora Campus, 1995.
- LINS, H.N. , "Abertura de comercial e competitividade de pequenos e médio produtores de bens de capital" Encontro Nacional de Economia, anais, vol. 2, 1997.
- MOREIRA, M. M. & CORREA, P. G. "Abertura comercial e indústria: o que se pode esperar e o que se vem obtendo". Revista de Economia Política, vol. 17, nº 2 , abril-junho 1997
- OLIVEIRA, F.A. "A ortodoxia órfã: os juros e a dívida", in OLIVEIRA, F.A. & BIASOTO JR., G. (Orgs), Recessão e Inflação - o (des)ajuste neoliberal. SP/ Campinas: Hucitec/FECAMP, 1992.
- OLIVEIRA, G. Brasil Real: desafios da pós-estabilização na virada do milênio. SP: Mandarim, 1996.
- TAVARES, M.C. "A economia política do Real", in MERCADANTE (Org.), op. cit.