



BANCO NACIONAL DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

CONSULPUC - SERVIÇOS TÉCNICOS LTDA

II Curso De Integração Profissional De Adestrandos

PROBLEMAS À PRODUÇÃO DE EQUIPAMENTOS NO BRASIL

MÁRCIO HENRIQUE MONTEIRO DE CASTRO



II CURSO DE INTEGRAÇÃO PROFISSIONAL DE ADESTRANDOS DO BNDE

BANCO NACIONAL DO
DESENVOLVIMENTO
ECONÔMICO - D. A.
BIBLIOTECA

PROBLEMAS À PRODUÇÃO DE EQUIPAMENTOS NO BRASIL

MÁRCIO HENRIQUE MONTEIRO DE CASTRO

Abril de 1977

APRESENTAÇÃO

Esta monografia foi elaborada, no II CIPRO, pelo aluno MÁRCIO HENRIQUE MONTEIRO DE CASTRO, sob orientação do economista SILVANDO DA SILVA CARDOSO.

A primeira parte consta de uma visão da evolução da Economia Brasileira, na qual utilizou-se entre muitas outras fontes bibliográficas as teses de MARIA CONCEIÇÃO TAVARES e JOÃO MANUEL C. DE MELLO, bem como o clássico trabalho, de CELSO FURTADO, Formação Econômica do Brasil. A segunda parte compreende uma breve análise de alguns dos problemas que cerceiam o desenvolvimento do setor produtor de equipamentos; para tanto muito foi utilizado dos trabalhos de SILVANDO DA SILVA CARDOSO e, no que toca a tecnologia, de ANTÔNIO LUÍS F. BARBOSA.

Cabe para finalizar assumir a responsabilidade pelas falhas apresentadas no presente trabalho.

I.

Objetiva o presente trabalho discutir o desempenho do setor produtor de equipamentos da economia brasileira num momento em que enfatiza-se seu atraso relativo aos demais setores.

A idéia básica é que as críticas e as propostas de política, que se referem ao setor, são feitas mais ao nível ideológico - utilizando-se configurações ideais de sistema econômico - do que balizadas por seu papel e desempenho, dentro de uma estrutura específica historicamente concreta, que determina suas funções e formas próprias de articulação com os demais segmentos do sistema econômico.

Olhando por este ângulo a questão passa a ser definida da seguinte forma: dado a uma economia periférica, aberta, com um determinado patamar de acumulação, com regras de reprodução e padrão de acumulação específicos o setor produtor de equipamentos poderia ser diferente do que é? Em outros termos, há disfuncionalidade no comportamento do setor com relação ao sistema econômico onde se insere ?

Nestes termos o problema perde sua característica parcial e setorial e a resposta não pode ser encontrada a não ser através de uma visão abrangente e sistêmica da economia brasileira.

A idéia de que o nível programático em si só determina (ou determinou) o desempenho do setor é falaciosa e nos coloca diante de falsos problemas. Pensarmos que depende de "atos de vontade" a configuração específica da estrutura industrial brasileira pode levar a práticas que longe de eliminar nossos "desbalanceamentos setoriais" e "dependências", os agravam.

Dentro deste enfoque assumimos que no campo da política-econômica encontramos uma independência relativa e que o "policy maker", que encontra limitações na estrutura econômica, muitas vezes não consegue visualizar os reais resultados das medidas propostas. Aí a eficiência de medidas de política econômica será função de n condicionantes que variam desde a consistência com a realidade e a oportunidade histórica da proposta até sua coerência dentro de um processo / global e abrangente de formulação de diferentes políticas.

É opinião geral, tanto no governo quanto do setor privado, que o setor produtor de equipamentos é defasado em relação aos demais setores de nossa economia e que depende de sua performance a complementação do nosso processo/ de desenvolvimento industrial. Entretanto a análise das causas do relativo atraso e as propostas para o seu desenvolvimento acelerado variam significativamente dependendo da parte que as formula.

Assume-se em geral que o setor ficou defasado devido às características de nosso processo de industrialização (o que é uma tautologia na medida em que não se explica os condicionantes deste processo) e das medidas de políticas econômicas formadas ao longo deste. Esta é uma posição difundida pelas diferentes partes que se envolvem no problema. De uma maneira geral não se faz maior esforço para criticar se há realmente atraso relativo, e se havendo quais as possíveis variáveis, além das explicitadas, que o determinaram.

Isto posto, passaremos a resumir os discurso característicos dos agentes econômicos que se relacionam, de uma forma ou de outra, com o setor, e que formulam ou executam decisões que condicionam o seu comportamento.

O Governo assume uma posição político-programática de reforçar e amparar a empresa privada nacional e implementar um programa de substituição de importação de bens de capital. Para isto toda a política creditícia do Governo

volta-se para suprir recursos para investimento fixo ou capa
citação tecnológica das empresas.

O Governo enquanto demandante - através de suas empresas - tem características próprias. As empresas / estatais não atuam diferente das outras grandes empresas - isto é, procuram ajustar seu fluxo de caixa no longo prazo buscando a maior eficiência e a consequente maximização dos lucros - e dentro desta ótica buscam os recursos - financeiros ou reais - onde se apresentam mais oportunos à sua estratêgia de crescimento. Dentro deste contexto aplica-se não só a importação de tecnologia e a obtenção de Financiamento no Exterior (que muitas vezes determinam a origem dos equipamentos utilizados nas fábricas) e de equipamentos, como também/ os critérios de seleção que impõem preço, prazo e qualidade.

As empresas domésticas produtoras de equipamento basicamente reivindicam reserva de mercado, programação da Demanda Estatal no longo prazo e explicitação das regras/ do jogo.

A partir daí encontramos uma longa lista de variáveis, que influem no desajustamento entre a oferta de equipamentos (setor privado) e a demanda concentrada do setor estatal, que alternam-se entre a não especialização e a consequente não capacitação tecnológica até a falta de garantia de mercado, variando a ótica segundo o segmento em questão.

Dentro deste contexto surgem propostas técnicas variadas, que buscam, ainda que inconscientemente, alterar parâmetros estruturais, que , como é intenção deste trabalho mostrar, balizam e determinam em última instância, os rumos das diferentes medidas de política econômica, principalmente quando predominam o empirismo e a parcialidade em suas formulações. Estas propostas variam desde a criação de empresas "holdings" para o setor até planos de especialização das empresas nos segmentos onde atuam buscando a raciona

lização da oferta.

Com a finalidade de fugirmos a uma análise parcial da questão passaremos a estudar o setor produtor de equipamentos com suas interrelações no sistema econômico não dispensando - se entretanto o enfoque histórico do padrão de reprodução e transformação da estrutura abrangente.

II.

O estudo do processo evolutivo da Economia Brasileira deve ser realizado observando-se suas articulações com o centro dinâmico do capitalismo e as re-articulações endógenas de seus diferentes setores.

A partir da Revolução Industrial, a economia mundial começa, passo a passo, a integrar-se sob a égide do capitalismo industrial. É fato bastante estudado as articulações criadas entre o centro dinâmico (onde a Revolução Industrial / floresce) e a Periferia (que participa da Revolução Industrial de maneira reflexa). Tentaremos resumir aqui o que foi chamado de modelo primário - exportador.

O relacionamento básico deste modelo com o centro dinâmico capitalista é desenvolvido através de um crescente intercâmbio comercial, onde os países centrais exportavam manufaturados e os países periféricos se especializavam em exportar produtos primários. Vale a pena assinalar que este tipo de articulação com o centro permitia a alguns países periféricos / a manutenção de estruturas produtivas arcaicas onde predominavam relações de produção pré-capitalistas, as quais entretanto não tiram o caráter capitalista do sistema econômico.

No caso de países periféricos onde se dá a chamada economia de enclave, na qual localizam-se capitais e funções de produção alienígenas, a articulação do sistema com o capitalismo internacional se torna mais nítida. As únicas dúvidas surgem quanto ao aspecto "dual" da economia, surgindo com isto algumas discussões com relação a natureza do sistema econômico em questão.

O caráter dependente deste modelo é bastante / nítido, uma vez que o polo dinâmico do sistema produtivo dos países periféricos é aquele que está mais intimamente articulado com o capital internacional através da Divisão Internacional do Trabalho e o ritmo de crescimento dessas economias é em via

de regra ditado pelo nível da Demanda Externa. A este tipo de dependência onde a tônica do relacionamento é dada através da divisão internacional do trabalho clássica, convencionou-se chamar dependência externa.

No caso específico da Economia Brasileira vemos perfeitamente que ela assim se integrou com o centro dinâmico do capitalismo. As transformações estruturais ocorridas na economia brasileira nesta fase são de estratégica importância/ para definir seu posterior padrão de acumulação.

Vamos discutir as vinculações entre a acumulação cafeeira e o surgimento de grande indústria.

Observa-se que o processo de acumulação de capital do setor exportador e sua diferenciação urbano-rural, pois seu desenvolvimento implicava no aumento da urbanização e crescimento de um terciário funcional, condicionavam não só o surgimento da indústria moderna, no Brasil, como sua articulação com o movimento cíclico da própria economia cafeeira.

Com um dado perfil de distribuição de renda, que era condicionado pelas relações de produção do segmento dinâmico da economia, a alocação dos capitais aí gerados não poderia deixar de atender a uma estrutura de demanda já determinada, quando as condições internas do setor exportador - geração de excedentes - e também as externas - problemas no balanço de pagamento - impusessem a aplicação alternativa dos capitais. Neste contexto surge uma determinada indústria para atender a Demanda por bens de consumo corrente e bens de produção/leves. Exclui-se entretanto o núcleo fundamental da indústria pesada de bens de produção, isto se deve em parte como já foi mencionado às características estruturais de demanda e ao fato de que a industrialização se submete desde o início do processo ao desenvolvimento da produção e do capital mercantil exportador, e parte às condições locais, materiais e financeiras, para iniciar-se a indústria pesada.

Neste quadro caberia à indústria garantir um baixo custo de reprodução da força de trabalho além de manter a taxa de acumulação global do capital quando o setor exportador entrava em crise, ao passo que ao setor exportador caberia repor e aumentar a capacidade produtiva - através da importação de máquinas e equipamentos - e criar mercado para os produtos industrializados através de expansão do complexo exportador que arrastava consigo o aumento dos gastos governamentais e o processo de urbanização.

Esta forma peculiar de iniciar-se a industrialização impediu o desenvolvimento endógeno de forças capazes/ de reproduzir internamente a estrutura produtiva de forma ampliada, .

Nesta fase vamos encontrar a formação embrionária de um setor produtor de equipamentos dentro da economia/ brasileira. Sua atividade é basicamente complementar ao complexo primário - exportador.

As empresas do setor caracterizavam-se por sua escala reduzida (oficinas e pequenas fundições) e eram formadas essencialmente por capitais locais. Seus produtos destinavam-se às atividades complementares do setor exportador tais como: apoio à infra-estrutura, equipamentos para a produção e beneficiamento dos produtos exportados, reparação de peças de equipamentos militares, equipamentos para construção civil.

Dada as características dos bens aqui produzidos a inexistência de proteção tarifária(em que pese o fato de que a política monetária, aduaneira e cambial, do período , proporcionou condições para surtos de industrialização dos setores que processavam matérias-primas locais - observe-se que estas políticas não tinham como finalidade promover a industrialização - a importação de equipamentos era subsidiada pelo governo através da sobrevalorização da moeda e isenções tributárias) e a inexistência de importação de tecnologia institucionalizada não foram obstáculos ao desenvolvimento do setor. Os

equipamentos então importados incorporavam um nível de sofisticação tecnológica que era incompatível com a dimensão da indústria local baseada no artesanato. Portanto, a importação, que não concorria com a produção interna, desempenhava um papel relevante no que toca à manutenção da capacidade produtiva.

Dentro deste modelo o setor produtor de equipamentos, mesmo organizado em bases artesanais, cumpria seu papel e obviamente por sua posição relativa, não comportava a presença de sócios estrangeiros. Observe-se que não há nenhuma insuficiência e desfuncionalidade por parte do setor no que se refere ao funcionamento do sistema econômico.

É fato conhecido que a grande crise induziu/ a sociedade brasileira a profundas modificações. Em muitas análises sobre a economia brasileira o marco para o início do processo de industrialização é geralmente aí fixado, denominando-se o modelo econômico que vigora a partir daí de Modelo de Industrialização por Substituição de Importações, do qual apresentaremos um pequeno resumo seguido de uma breve crítica ao enfoque em questão com o intuito de esclarecer alguns problemas.

Antes porém devemos tentar definir o que vem a ser um processo de industrialização, diferenciando-o de um período onde haja surtos de industrialização. No primeiro caso, a característica marcante é que o nível de renda passa a ser determinado pelos investimentos - esta passa a ser a variável dinâmica no que toca a determinação do nível de renda e de emprego. Ao contrário no modelo primário - exportador (onde ocorrem surtos de industrialização) a variável dinâmica do sistema econômico seria a exportação, que seria a principal responsável pelo nível de renda e de emprego da economia bem como pelo seu incremento.

Ainda se coloca neste preâmbulo uma discussão, qual seja, a de que o que é que se entende por industrialização. Se entendermos industrialização como implantação de

um setor industrial é fora de dúvida que antes de 30 já tínha mos um processo de industrialização. Caso definamos industria lização como a constituição de unidades de produção e força de trabalho especificamente capitalistas - isto é capaz de afian çar a dominância do capital industrial no processo global de acumulação - só encontraremos este estágio na economia brasi leira, na década de 50, onde o Estado como empresário e os ca pitais estrangeiros assumem papéis significativos.

Estas observações nos indicam e alertam pa ra o fato de que o período a ser estudado é em si mesmo com plexo, caracterizando-se por ser essencialmente um período de transição onde coexistem elementos das mais diversas nature - zas da estrutura que se desfaz com elementos da futura estru tura ainda não sistematizada.

Iniciaremos buscando definir o modelo subs tituidor de importações. Sua principal característica é que a industrialização é realizada objetivando a produção interna de bens que eram importados, quando existem problemas no balanço de pagamentos; ou seja, os investimentos realizados para aten der uma demanda insatisfeita são aqueles que dinamizam a econo mia. Não deveremos então confundir um processo de industriali zação baseado em substituições de importações com substitui ções de importações dentro de um processo de industrialização sob qualquer modelo.

Tentaremos descrever alguns aspectos de mo delo relevantes para o nosso estudo.

O Processo de Industrialização, sob o mode lo de substituição de importações, no caso brasileiro, começou atendendo uma demanda insatisfeita de bens de consumo pouco / sofisticados (vestuário, têxtil, calçados, produtos alimenta res) para depois, seguindo a própria dinâmica deste processo, substituir bens de capital menos sofisticados, alguns insumos, que estavam congestionando a pauta de importações. O que deve ser observado é que começamos nossa industrialização criando

um parque industrial onde predominavam indústrias leves produtoras de bens de consumo não duráveis. As causas que determinaram esta forma de industrialização já foram brevemente discutidas.

Devemos observar que dentro desta fase a industrialização simplesmente atendia a demanda de um consumo / corrente, e não equipava a economia portanto para atender parte significativa da demanda das unidades de produção. Daí a importância da exportação de produtos primários, para manutenção do nível do investimento uma vez que o parque industrial/ não estava habilitado para atender este tipo de demanda.

Poderemos falar que a reprodução ampliada , nesta fase, dá-se em escala internacional, ou seja, o fato de inexistir um setor produtor de bens de capital capaz de reproduzir endogenamente a estrutura produtiva, implicava que este se cristalizasse na pauta da importação.

Algumas críticas devem ser feitas a esta versão simplificada do processo de substituição de importações . Em princípio devemos dividir o período onde pretensamente vigora o modelo substituidor de importação em duas fases. A primeira seria caracterizada pelo fato de que a substituição de importações se faria basicamente com capitais nacionais, o que na verdade coincide com a chamada industrialização restringida, onde não há mudanças significativas nas funções de produção ao nível da unidade produtora, em que pese a transformação da função macro-econômica da Produção. Na realidade, nesta fase, a industrialização se dá, basicamente, por crescimento horizontal e extensivo das plantas existentes. A segunda, que começa a ocorrer nos anos 50, caracterizar-se-ia pela entrada de capitais estrangeiros substituindo importações, bem como uma maior participação do Estado como empresário nos setores básicos. Aqui não é lugar para estudarmos as causas determinantes do comportamento do capital estrangeiro nesta fase, objetivamente, quais fatores condicionaram a entrada desses capitais na economia brasileira. Deveremos apenas assinalar a importância

dessa modificação dentro do processo de substituição de importações . Esta fase apresenta características distintas da anterior, no sentido de que há uma ruptura tecnológica ao nível das unidades produtoras e um aprofundamento do fator capital/dentro de suas plantas. Entretanto, vale assinalar que esta modificação fundamental dentro da estrutura produtiva se dá em função da entrada de capitais estrangeiros bem como em consequência do processo de acumulação endógeno anterior, que se deu concomitantemente com uma maior participação do Estado na economia . Está implícito neste raciocínio que consideramos / que o capital estrangeiro e o balanço de pagamentos não determinam exogenamente a dinâmica da acumulação, apenas se articulam com ela e a modificam de dentro, acentuando as mudanças internas em curso, na estrutura produtiva e no padrão de acumulação.

Vale referir que a versão simplificada do processo de substituição de importações traz no seu bojo dois preconceitos oriundos das construções teóricas que inspiram a análise em questão.

Não se procura ver os fatores endógenos que balizam e direcionam o processo de industrialização sejam eles o padrão de acumulação vigente ou a estrutura de recursos de que dispõe a economia. De uma maneira simplista postula-se que a existência de demanda insatisfeita e problemas com o balanço de pagamentos condicionava a oferta, e fica-se, depois, surpreso por que o processo de industrialização não chegou ao seu final - a implantação do segmento pesado da economia. Mais tarde voltaremos a falar sobre este problema. Ao nosso ver a análise que articula a acumulação cafeeira com o nascimento / da grande indústria esclarece com mais propriedade os rumos da nossa industrialização.

A análise é basicamente de caráter parcial/ (marshaliano), ou seja, parte-se do desequilíbrio em um mercado (B.P.) e desta forma perde-se muito da dinâmica própria do processo de crescimento que longe de ser descrito por modelo

estáticos de equilíbrio, se dá basicamente através de sucessivos desequilíbrios, crises endógenas e exógenas, e sucessivos problemas ao nível da realização dinâmica dos diferentes capitais, que em última instância são determinantes mais fortes do rumo que toma o padrão industrial do que o desempenho do balanço de Pagamentos.

Passaremos agora a enfocar o desempenho e as características do segmento produtor de equipamentos nas fases acima explicitadas.

No período de industrialização restringida encontramos um aumento da dimensão das empresas que aos poucos vão perdendo seu caráter artesanal. Nesta fase o número de empresas estrangeiras era inexpressivo e o setor era basicamente controlado por capitais nacionais. Esta empresa nacional "moderna", que substitui a empresa artesanal, é a mesma unidade familiar que na fase seguinte começa a viver momentos difíceis. O segmento nacional produz basicamente bens pouco sofisticados e nesta fase a importação tem papel relevante no que toca a manutenção e expansão da capacidade produtiva.

Com a mudança do processo de industrialização / devido a maior participação do estado na economia e o ingresso de capital estrangeiro o setor passa a dinamizar-se. Entretanto a pressão da demanda provoca um desenvolvimento no núcleo fabricante criando oportunidades para sua internacionalização, isto se deve não só ao aumento quantitativo da demanda como também a mudanças quantitativas de seu perfil.

Com a introdução de setores de ponta, na década de 50, há um salto tecnológico que impõe que o setor produtor de equipamentos salte etapas. Este esforço foi executado com a importação de tecnologia, que, basicamente, se dá de duas formas: 1º) com a entrada de capitais estrangeiros no setor através da instalação de novas plantas de empresas que dispunham de tecnologia; ou 2º) com contratos entre empresas nacionais e empresas estrangeiras, que não estavam interessadas, originalmente, a instalar-se no mercado brasileiro.

Como consequência deste processo passa a haver uma maior heterogeneidade, no segmento em questão, coexistindo empresas nacionais, associadas e estrangeiras que articulam-se com o setor de ponta, que é em parte um oligopólio diferenciado concentrado e em parte um oligopólio puro (ou concentrado), e que comanda o ritmo de expansão da sub-estrutura metalmeccânica. Entretanto, mesmo dentro desta sub-estrutura encontramos uma diferenciação de produtos entre as pequenas e médias empresas nacionais e estrangeiras que funcionam articuladas verticalmente e horizontalmente, através da demanda inter-setorial, comandadas pelos setores terminais.

Em que pese o desenvolvimento do setor, nesta fase, parte significativa das novas fontes de demanda por equipamentos será no entanto atendida com importações, dado, naturalmente, a capacidade de importar. A ênfase da política econômica volta-se para o crescimento das empresas terminais (que estruturavam-se num oligopólio diferenciado - basicamente formado por capitais / estrangeiros que situam-se no segmento produtor de bens duráveis de consumo - ou num oligopólio concentrado - no caso de insumos básicos com predominância do capital estatal) sendo que para o setor produtor de equipamentos inexistem proteções tarifárias além do fato de que as taxas de câmbio para importação de equipamentos eram subsidiadas.

Vale referir que é de estratégica importância para o segmento nacional a demanda estatal, que propiciou um fortalecimento à indústria nacional de equipamentos, pois com a internacionalização do setor a tecnologia e a capacidade financeira passam a se constituir em elementos críticos que marginalizariam as empresas nacionais caso o estado como comprador não desempenhasse um papel moderador. Por outro lado, vale observar o crescimento estável que o setor obteve nesta fase uma vez que as oscilações da Demanda eram em grande parte absorvidas pela componente importada. Ao nível da unidade produtora as oscilações no faturamento impuseram desde o início uma grande diversificação de linhas de produção, que condicionou o comportamento das empresas com relação à tecnologia.

Não é objeto do presente trabalho fazer uma análise global da crise que ocorre no início dos anos 60. Dela estudaremos apenas algumas causas e consequências que são valiosas/para abordarmos a problemática da estrutura industrial no presente momento.

As empresas que se instalaram no período 56/61, viam para ficar, e como manda a boa técnica do oligopólio diferenciado instalaram capacidade produtiva bem na frente da demanda pré-existente, e prepararam-se para financiar suas próprias importações e, posteriormente, forçar a diversificação do consumo, tão logo este desacelerou-se ao ajustar-se ao crescimento / espontâneo do mercado. As margens de capacidade ociosa agiram negativamente sobre o variável investimento, o que dado as relações inter-setoriais afetou outros setores através da diminuição da demanda que provocou uma queda do nível de atividade e do número de empresas, que torna elástica a transferência de lucro ao setor terminal oligopolizado, que responde a esta queda na taxa de acumulação aumentando os preços e diminuindo o reinvestimento. Como consequência deste processo a economia defronta-se com uma queda da renda per capita e do volume do investimento, bem como a presença de uma inflação galopante e problemas crescentes com o balanço de pagamentos.

Observamos que no nível econômico, o polo dinâmico da economia era aquele no qual encontravam-se integrados os setores nacionais e estrangeiros (basicamente o setor produtor/de bens duráveis de consumo), até que ponto este tipo de articulação influenciou o nível político não é objeto deste trabalho. O fato é que a este nível o impasse se superou com o afastamento do poder dos grupos que se apresentam sob a bandeira nacional populista.

Não analisaremos exaustivamente as medidas de política econômica que foram implementadas em meados dos anos 60. Em sua essência caracterizavam-se, antes de tudo, por sua ortodoxia. Ao mesmo tempo que combatia-se a inflação, através de uma rígida política monetária, enfocando-a como inflação de de

Como consequência deste processo passa a haver uma maior heterogeneidade, no segmento em questão, coexistindo empresas nacionais, associadas e estrangeiras que articulam-se com o setor de ponta, que é em parte um oligopólio diferenciado concentrado e em parte um oligopólio puro (ou concentrado), e que comanda o ritmo de expansão da sub-estrutura metalmeccânica. Entretanto, mesmo dentro desta sub-estrutura encontramos uma diferenciação de produtos entre as pequenas e médias empresas nacionais e estrangeiras que funcionam articuladas verticalmente e horizontalmente, através da demanda inter-setorial, comandadas pelos setores terminais.

Em que pese o desenvolvimento do setor, nesta fase, parte significativa das novas fontes de demanda por equipamentos será no entanto atendida com importações, dado, naturalmente, a capacidade de importar. A ênfase da política econômica volta-se para o crescimento das empresas terminais (que estruturavam-se num oligopólio diferenciado - basicamente formado por capitais / estrangeiros que situam-se no segmento produtor de bens duráveis de consumo - ou num oligopólio concentrado - no caso de insumos básicos com predominância do capital estatal) sendo que para o setor produtor de equipamentos inexistem proteções tarifárias além do fato de que as taxas de câmbio para importação de equipamentos eram subsidiadas.

Vale referir que é de estratégica importância para o segmento nacional a demanda estatal, que propiciou um fortalecimento à indústria nacional de equipamentos, pois com a internacionalização do setor a tecnologia e a capacidade financeira passam a se constituir em elementos críticos que marginalizariam as empresas nacionais caso o estado como comprador não desempenhasse um papel moderador. Por outro lado, vale observar o crescimento estável que o setor obteve nesta fase uma vez que as oscilações da Demanda eram em grande parte absorvidas pela componente importada. Ao nível da unidade produtora as oscilações no faturamento impuseram desde o início uma grande diversificação de linhas de produção, que condicionou o comportamento das empresas com relação à tecnologia.

Não é objeto do presente trabalho fazer uma análise global da crise que ocorre no início dos anos 60. Dela estudaremos apenas algumas causas e consequências que são valiosas/para abordarmos a problemática da estrutura industrial no presente momento.

As empresas que se instalaram no período 56/61, viam para ficar, e como manda a boa técnica do oligopólio diferenciado instalaram capacidade produtiva bem na frente da demanda pré-existente, e prepararam-se para financiar suas próprias importações e, posteriormente, forçar a diversificação do consumo, tão logo este desacelerou-se ao ajustar-se ao crescimento / espontâneo do mercado. As margens de capacidade ociosa agiram negativamente sobre o variável investimento, o que dado as relações inter-setoriais afetou outros setores através da diminuição da demanda que provocou uma queda do nível de atividade e do número de empresas, que torna elástica a transferência de lucro ao setor terminal oligopolizado, que responde a esta queda na taxa de acumulação aumentando os preços e diminuindo o reinvestimento. Como consequência deste processo a economia defronta-se com uma queda da renda per capita e do volume do investimento, bem como a presença de uma inflação galopante e problemas crescentes com o balanço de pagamentos.

Observamos que no nível econômico, o polo dinâmico da economia era aquele no qual encontravam-se integrados os setores nacionais e estrangeiros (basicamente o setor produtor/de bens duráveis de consumo), até que ponto este tipo de articulação influenciou o nível político não é objeto deste trabalho. O fato é que a este nível o impasse se superou com o afastamento do poder dos grupos que se apresentam sob a bandeira nacional populista.

Não analisaremos exaustivamente as medidas de política econômica que foram implementadas em meados dos anos 60. Em sua essência caracterizavam-se, antes de tudo, por sua ortodoxia. Ao mesmo tempo que combatia-se a inflação, através de uma rígida política monetária, enfocando-a como inflação de de

manda, tentou-se dinamizar a variável investimento através da captação de capitais externos e de uma maior disciplina no mercado de trabalho.

Todas estas medidas repercutem no sistema econômico ajudando a delinear configurações que ainda estavam imprecisas.

No que toca à política salarial, provavelmente, sua principal consequência refere-se a distribuição da renda desfavorável às camadas trabalhadoras. Quanto à política monetária talvez sua principal consequência foi reforçar a concentração industrial, uma vez que a política creditícia atingiu de maneira desigual as pequenas e médias empresas em relação às de maior porte. Quanto ao capital estrangeiro não fluiu significativamente nos anos subsequentes à adoção de uma política favorável, entretanto, nos anos posteriores desempenhará um papel importante não só no financiamento do consumo como também na concentração industrial.

O fato é que as inúmeras medidas levadas a cabo no período 64/67 delinearão o que podemos chamar de um novo "modelo econômico" que será objeto de análise nas páginas subsequentes.

Não entendemos, é lógico, que as medidas de políticas econômicas dentro de uma "estratégia de desenvolvimento" articulam, de uma maneira consciente, a economia brasileira dentro de um novo modelo. Antes disto, achamos que o próprio padrão de acumulação determinava que tais medidas fossem realizadas, na medida em que as necessidades a serem atendidas para a dinamização da economia já estavam determinadas a priori.

O novo modelo encontrou no setor produtor de bens de consumo durável o seu polo dinâmico, que permitiu articular toda a economia brasileira, fazendo-a ocupar a capacidade ociosa pré-existente. Ao lado da importância que ganha este segmento industrial acentua-se o caráter internacionalizador e concen-

trador da economia.

Olhando pelo ângulo da realização vemos que a concentração de renda, o crédito (que inclui inclusive capitais estrangeiros que passam a financiar o consumo de bens duráveis) e a exportação desempenham papéis estratégicos no que toca a manter e expandir o nível de emprego e de renda, assim com os gastos governamentais e os investimentos privados. Olhando o aspecto específico da reprodução do modelo como que ganha importância a importação de equipamentos (a reprodução ampliada/ ainda se dá em escala internacional), a produção e importação de insumos, a expansão acelerada das exportações financiando as importações necessárias, bem como o papel do capital estrangeiro seja através de investimento direto seja de financiamento.

Acompanhando a fase ascendente do ciclo que se inicia em 67 eleva-se a propensão média a importar bens de capital, apesar do crescimento do setor e do fato de nele haver capacidade ociosa. As causas para o aumento das importações de bens de capital variam desde a inexistência de condições básicas à sua produção até a existência de exigências formais que acompanham alguns financiamentos externos. Pois nesta fase ganha importância o financiamento externo aos investimentos do setor estatal e privado da economia, tendo como consequência a elevação da propensão a importar equipamentos. Acresce-se que a indústria de BK internacional (dos países centrais) está articulada organicamente com o capital financeiro dispondo de esquemas próprios de financiamento.

Neste contexto o segmento produtor de equipamentos da economia tende a ter acentuado seu papel de fornecedor/complementar, o qual, diga-se, exerceu de maneira eficaz, buscando crescer através de uma maior diversificação e diferenciação de produtos mesmo quando isso implicava em manter altas margens de capacidade ociosa não planejadas. Implícita nesta política a utilização de tecnologia importada passa a ser função da atualização tecnológica das linhas existentes ou de expansão de novas linhas. Observe-se que esta conduta é generalizada no

segmento de produção por encomenda não havendo diferença significativa entre empresas nacionais e filiais estrangeiras, apesar de que para as segundas a importação de tecnologia dá-se dentro da própria empresa tendo portanto um papel maior no que se refere a remessas de capitais do que compra propriamente dita de uma mercadoria. A alternativa de desenvolver tecnologia própria só aparece nas empresas que trabalham em regime de produção seriada de bens menos sofisticados, no entanto, na medida/que o nível de sofisticação tecnológica aumenta torna-se necessário a importação de tecnologia para acompanhar a transformação do parque industrial.

Vale observar que esta atitude, com relação ao problema tecnológico, se apresenta como a de maior racionalidade, para aumentar a participação das empresas, na Demanda por equipamentos, em concorrência com outras empresas nacionais, filiais estrangeiras e competidores externos, devido ao menor custo alternativo, quando se leva em conta que o desenvolvimento/de tecnologia própria seria a outra solução.

Devemos ainda observar que o crescimento do parque se dá aprofundando duas características aparentemente contraditórias: manutenção da estrutura verticalizada das empresas e dependência de fornecimento do exterior de partes e peças. Esses aspectos serão melhor detalhados na seção seguinte.

É dentro deste quadro que a chamada crise do petróleo(*) vai atuar deprimindo a capacidade de importar da economia brasileira agravando subitamente a situação de nossas contas externas. Os impactos do aumento dos preços do petróleo e sua repercussão nos preços das demais mercadorias, bem como a

(*) Aceitamos a tese que a crise recente das economias desenvolvidas não pode ser atribuída unicamente a elevação dos preços do petróleo dado que anteriormente os sintomas da crise já vinham manifestando-se entretanto não aprofundaremos esta questão neste trabalho.

relativa escassez de capitais no mercado de eurodólares, devido a modificações na forma de aplicação dos ativos financeiros, puseram em cheque o modelo de crescimento acelerado, aberto e interdependente que vínhamos exercitando. Neste contexto explica-se a ênfase dada aos programas de substituição de importação e de maior independência da economia brasileira no que toca a bens de produção, insumos básicos e energia. Isto posto, passaremos/a analisar a viabilidade de se implementar a substituição de importações de bens de capital.

III.

O II PND enfatiza a substituição de importação de bens de capital ao mesmo tempo que a política do governo volta-se para apoiar a empresa privada nacional. Vamos procurar discutir esta proposta dividindo-a em dois subconjuntos para fins de análise. O primeiro seria a intenção de desenvolver-se dentro da economia brasileira um segmento industrial onde predominasse o capital nacional. O segundo seria o de substituir importações de bens de capital.

No que toca ao primeiro objetivo devemos contrapor-lo a uma tendência clara e delineada de internacionalização da economia brasileira com uma maior abertura para o exterior e participação de capitais estrangeiros. O termo internacionalização parece-nos mais apropriado do que desnacionalização não só pelo fato de englobar a maior integração com a economia mundial como também o segundo se configura com a passagem de ativos nacionais para o controle de capital estrangeiro, e isto em via de regra só ocorre em momentos de crise, onde dentro de uma estrutura oligopólica as empresas nacionais, que geralmente são marginais, ou quebram ou são absorvidas pelas maiores, geralmente estrangeiras.

O termo internacionalização é aqui usado para descrever um processo cada vez mais acentuado de associação funcional dos diferentes capitais que compõe a economia brasileira - nacional, estatal e estrangeiro (doméstico ou forâneo) - onde a distribuição pelos diferentes setores se faz de forma complementar e integrada não cabendo entretanto ao capital nacional privado papel significativo no que toca a liderança industrial. Pensar-se agora em desenvolver o segmento privado nacional para que ele alcance papel de liderança dentro da estrutura econômica e conseqüentemente política da sociedade brasileira é fugir ao nosso pragmatismo tão característico para cair em concepções liberais que estão defasadas da nossa presente realidade.

No que toca ao segundo objetivo - substituir im

portações de bens de capital - devemos aprofundar a análise considerando alguns aspectos específicos.

Normalmente fala-se que a importação de bens de capital alcança alguns bilhões de dólares e que esta demanda deveria ser atendida com a produção interna o que descongestionaria o balanço de pagamentos. Um estudo mais detalhado da nossa pauta de importação poderia nos dar uma visão mais concreta e objetiva do problema.

Em levantamento feito para os anos 73 e 74 encontrou-se uma grande dispersão das importações de bens de capital pelos diferentes itens da N.B.M., e se levarmos em conta que dentro de um item já há uma relativa agregação a dispersão por tipo de produto seria maior. Isto a princípio indica que a solução da substituição de importação deve ser estudada com maior cautela, principalmente no que toca a que tipo de projeto(ou em presa) caberá substituir essas importações. Dentro desta ótica a dispersão aponta para a seguinte questão. Havendo viabilidade de substituir importações, a escolha de pequenos projetos deveria ser privilegiada, o que de uma certa forma iria contra outras propostas de política do governo para o setor.

Vele referir, entretanto, que, mesmo numa análise superficial, os problemas se agravam na medida que grande parte das nossas importações conhecidas como de bens de capital, são de fato importações correntes de partes e componentes. Ao analisarmos as importações de bens de capital realizadas pelos diversos setores da indústria de transformação observamos que os setores que produzem equipamentos são os principais importado - res. Para agravar este fato encontramos uma forte dependência / das importações o que pode ser comprovado quando comparamos as compras no mercado interno com as compras no exterior. Para 1974 encontramos para os respectivos setores selecionados as seguintes relações:

<u>Setores</u>	<u>Compras Merc.Int./Externo</u>
(a). Mecânica	4,30
(b). Elétrico e Comunicações	2,32
(c). Mat. de Transporte	8,26
(a + b + c)	4,34
Química	2,98
Farmacêutica	2,32
Mobiliário	64,43
Couros e Peles	17,86
Textil	13,18

Fonte: BNDE/DEIOR

Dados do IPI.

A estrutura do setor, que quando o tratamos em termos agregados engloba os setores mecânico, material elétrico e comunicações e transporte, onde coexistem firmas nacionais e estrangeiras. É fato conhecido que as empresas estrangeiras tendem a produzir internamente apenas aquelas partes onde as relações de custo sejam favoráveis à importação, que via de regra é feita intra-empresa e que por muitas vezes serve de mecanismo de transferência de capital. Para o ano de 1974 cinquenta e cinco empresas localizadas nos setores mencionados importaram 1.546,6 milhões de dólares, que correspondeu no balanço comercial dessas empresas um déficit de 1.047,5 milhões de dólares, sendo que 10% dessas importações correspondem a equipamentos e máquinas e 50% a partes e componentes.

Outro motivo que leva a maior inter-dependência com o exterior é a sofisticação tecnológica dos equipamentos imposta pela expansão e transformação do parque industrial, a qual impõe como solução racional à sua produção a importação de partes e componentes ou acompanhando a tecnologia importada. Isto se deve, em parte, ao fato de que a empresa encarregada de sua fabricação não pode verticalizar-se a ponto de produzi-lo