

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA**

JANAINA DO NASCIMENTO VALOIS

**O SETOR DE BENS DE CAPITAL NO BRASIL:
50 ANOS DE HISTÓRIA, 1956-2006**

VITÓRIA

2008

JANAÍNA DO NASCIMENTO VALOIS

**O SETOR DE BENS DE CAPITAL NO BRASIL:
50 ANOS DE HISTÓRIA, 1956-2006.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia do Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Economia.

Orientador: Prof. Dr. Rogério Arthmar

VITÓRIA

2008

Dados Internacionais de Catalogação-na-publicação (CIP)
(Biblioteca Central da Universidade Federal do Espírito Santo, ES, Brasil)

V198s Valois, Janaína do Nascimento, 1981-
O setor de bens de capital no Brasil, 50 anos de história : 1956
a 2002 / Janaína do Nascimento Valois. – 2008.
132 f. : il.

Orientador: Rogério Arthmar.
Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Espírito
Santo, Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas.

1. Bens de capital - Brasil. 2. Política industrial. 3.
Industrialização. 4. Brasil. I. Arthmar, Rogério. II. Universidade
Federal do Espírito Santo. Centro de Ciências Jurídicas e
Econômicas. III. Título.

CDU: 330

Aos meus pais

AGRADECIMENTOS

Agradeço especialmente ao professor Rogério Arthmar pela orientação da dissertação e pela paciência.

Aos doutores Robson Grassi e Adriana Fiorotti Campos que gentilmente aceitaram participar deste trabalho fazendo parte da banca.

A FAPES pelo apoio financeiro.

Aos companheiros de jornada do mestrado pelo apoio, solidariedade e parceria tão gratificantes.

À imprescindível colaboração de Lucinéia sempre prestativa e solícita.

As minhas irmãs, presentes mesmo quando ausentes.

A minha família, aos meus amigos e todos aqueles que estavam presentes em minha vida, e de alguma forma se preocuparam, se solidarizaram e torceram pelo sucesso desta dissertação.

RESUMO

Esta dissertação analisa o comportamento do setor de bens de capital no Brasil desde o Plano de Metas do presidente Kubitscheck (uma plano de objetivos econômicos para o país), nos anos 1950, até os dias contemporâneos. Este setor, especialmente em nações em desenvolvimento, tem a característica de ser o beneficiário de fortes estímulos dos governos centrais e igualmente da demanda oriunda do influxo dos investimentos estrangeiros. Historicamente, como veremos, o setor enfrentou um momento de recessão no Brasil durante os anos entre 1962-1967, seguido de uma fase de expansão ao longo dos anos 1970, principalmente devido ao “Milagre econômico” e ao II PND (Plano Nacional de Desenvolvimento). Revisaremos também o desempenho do setor durante a intitulada “década perdida” (anos de 1980), quando a estabilidade dos preços e do balanço de pagamentos tornou-se prioridade do governo. O comportamento da indústria em meio ao processo de globalização nos anos 1990 é analisado e, por fim, apresentamos as tendências mais recentes do setor de bens de capital no Brasil.

Palavras-chave: bens de capital, política industrial, industrialização, Brasil.

ABSTRACT

This dissertation analyzes the historical evolution of the capital goods industry in Brazil since President Kubitscheck's Plano de Metas (a plan of economic goals for the country) in the 1950's until the contemporary days. This particular sector, especially in developing nations, has the characteristic of being the beneficiary of heavy financial stimulus from central governments and also of the demand derived from the inflow of foreign direct investments. Historically, as we are going to see, the sector in Brazil faced a moment of recession during the years 1962-1967, followed by an expansion phase along the 1970's, mainly due to the "economic miracle" and the II PND (a national plan of development). We review also the performance of the sector during the so-called "lost decade" (the 1980's) when the government priority became the search for both price and the balance or payments stability. The behavior of the industry in the middle of the globalization process in the 1990's is analyzed as well and, after that, in the end of the present study, we check the more recent tendencies of the capital goods sector in Brazil.

Key-words: industrial goods, industrial politics, industrialization, Brazil

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 3.1.	Capacidade instalada da indústria, por categorias de bens: Brasil, 1990-1993	84
Gráfico 3.2.	Utilização da capacidade instalada por categoria de bens (em %): Brasil, 1994-2002	98
Gráfico 3.3.	Bens de capital, exportações (FOB) e importações (FOB): Brasil, 1994-2002	100
Gráfico 3.4.	Crescimento da Indústria, setores selecionados: Brasil, 2003- 2006	107
Gráfico 3.5.	Utilização da capacidade instalada por categoria de bens (em %): Brasil, 1994-2002	108
Gráfico 3.6.	Bens de capital, exportações (FOB) e importações (FOB): Brasil, 2003-2006	109
Gráfico 3.7.	Bens de capital por atividade, agregações e pesos: Brasil, 2006	111
Gráfico 4.1.	Bens de capital, exportações (FOB) e importações (FOB): Brasil, 1977-1989	115
Gráfico 4.2.	Bens de capital, exportações (FOB) e importações (FOB): Brasil, 1977-1989	117

LISTA DE TABELAS

Tabela 1.1.	Principais indicadores econômicos: Brasil, 1955-1961	18
Tabela 1.2.	Índices de nacionalização da indústria: Brasil, 1960-1962	23
Tabela 1.3.	Produção de Bens de Capital Seleccionados: Brasil, 1956-1961	24
Tabela 1.4.	Operações Aprovadas pelo Sistema BNDE: Brasil, 1956-1961	25
Tabela 1.5.	Principais Indicadores Econômicos: Brasil, 1962-1967	30
Tabela 1.6.	CDI projetos e valor dos investimentos: Brasil, 1964-1967	31
Tabela 1.7.	Colaboração Financeira do Sistema BNDE: Brasil, 1962-1967	34
Tabela 1.8.	Produção Física de Bens de Capital Seleccionados: Brasil, 1962 – 1967	35
Tabela 1.9.	Principais indicadores econômicos: Brasil, 1968-1973	37
Tabela 1.10.	Colaboração Financeira do Sistema BNDE, por Setores e Segmentos Seleccionados: Brasil, 1968-1973 (Cr\$ 1.000,00)	41
Tabela 1.11.	Taxa médias de crescimento, segundo categorias de uso dos bens: Brasil, 1966/72 (em %)	42
Tabela 1.12.	Indicadores de produção física de bens de capital seleccionados: Brasil, 1968-1973	43
Tabela 2.1.	Principais indicadores econômicos: Brasil, 1974-1979	46
Tabela 2.2.	Projetos aprovados pelo CDI, participação (%) dos setores nacionais: Brasil, 1973-1978	50
Tabela 2.3.	Indicadores da indústria de bens de capital: Brasil, 1974-1979	51
Tabela 2.4.	Operações do Sistema BNDE: Brasil, 1974-1978	52
Tabela 2.5.	Produção física, máquinas e equipamentos seleccionados: Brasil, 1974-1978	55
Tabela 2.6.	Utilização da capacidade instalada setor de bens de capital: Brasil, 1974-1979	56
Tabela 2.7.	Principais indicadores econômicos: Brasil, 1980-1985	58
Tabela 2.8.	Utilização da capacidade instalada na indústria de bens de capital: Brasil, 1980-1984	62
Tabela 2.9.	Principais indicadores da indústria de bens de capital: Brasil 1980-1984	63
Tabela 2.10.	Produção real da indústria de transformação: Brasil, 1975-1983	63
Tabela 2.11.	Desembolsos do BNDES ao setor de bens de capital: Brasil, 1980-1984	64
Tabela 2.12.	CDI projetos aprovados: Brasil, 1980-1983	65
Tabela 2.13.	Principais indicadores econômicos: Brasil, 1986-1990	68
Tabela 2.14.	Principais indicadores do setor de bens de capital: Brasil, 1985-1989	72
Tabela 2.15.	Utilização da capacidade instalada, indústria de bens de capital: Brasil, 1985-1989	73
Tabela 2.16.	Desembolsos do FINAME programa máquinas e equipamentos: Brasil, 1985-1989	73

Tabela 2.17.	Desembolsos dos BNDES ao setor de bens de capital: Brasil, 1985-1989	74
Tabela 3.1.	Principais indicadores econômicos: Brasil, 1990-1993	78
Tabela 3.2.	Variação Real da Produção industrial e taxa de investimento: Brasil, 1990-1993	82
Tabela 3.3.	Produção Industrial (quantum) por categoria de bens: Brasil, 1989-1993	82
Tabela 3.4.	Desembolsos do BNDES ao setor de bens de capital: Brasil, 1990-1993	83
Tabela 3.5.	Utilização da capacidade instalada setor de bens de capital: Brasil, 1990-1994	84
Tabela 3.6.	Importações e Exportações de Bens de Capital (FOB): Brasil, 1989-1993	85
Tabela 3.7.	Principais indicadores econômicos: Brasil, 1994-2002	90
Tabela 3.8.	PIB industrial e Taxa de investimento: Brasil, 1994-2002	95
Tabela 3.9.	Produção Industrial por categoria de bens – índice (média 2002 = 100): Brasil, 1995-2002	97
Tabela 3.10.	Utilização da Capacidade Instalada, setor de bens de capital: Brasil, 1994-2002	98
Tabela 3.11.	Desembolsos do BNDES ao setor de bens de capital: Brasil, 1994-2002	100
Tabela 3.12.	Principais indicadores econômicos: Brasil, 2003-2006	101
Tabela 3.13.	PIB industrial e da indústria de transformação, valor adicionado, preços básicos: Brasil, 1994-2002	106
Tabela 3.14.	Utilização da Capacidade Instalada, setor de bens de capital: Brasil, 1994-2002	107
Tabela 3.15	Exportação e Importação de bens de capital: Brasil, 2003-2006	109
Tabela 3.16	Desembolsos do BNDES ao setor de bens de capital, por produto: Brasil, 2003-2006	110

LISTA DE QUADROS

Quadro 4.1.	Comportamento do setor de bens de capital, Brasil: 1956-1973	113
Quadro 4.2.	Comportamento do setor de bens de capital, Brasil: 1974-1989	116
Quadro 4.3.	Comportamento do setor de bens de capital, Brasil: 1990-2006	119

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
1. ORIGENS DO SETOR DE BENS DE CAPITAL NO BRASIL: DO PLANO DE METAS AO "MILAGRE ECONÔMICO"	17
1.1. O Plano de Metas	17
1.2. Desaceleração de crise, 1962 a 1967	29
1.3. O "Milagre Econômico"	36
2. CONSOLIDAÇÃO DO SETOR DE BENS DE CAPITAL: DO II PND AOS PLANOS DE ESTABILIZAÇÃO DA DÉCADA DE 1980	44
2.1. II Plano de Desenvolvimento, 1974 a 1979	44
2.2. Início da "década perdida", 1980 a 1984	57
2.3. Três tentativas de estabilização, 1985 a 1989	67
3. O SETOR DE BENS DE CAPITAL NO PERÍODO RECENTE: DO PLANO COLLOR AO PRIMEIRO GOVERNO LUÍS INÁCIO DA SILVA	76
3.1. Intensificação do processo de abertura comercial, 1990 a 1993	76
3.2. Implantação do Plano Real e o Governo FHC	89
3.3. O primeiro governo Lula, 2003 a 2006	101
CONCLUSÃO	112
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	122

INTRODUÇÃO

O presente trabalho examina a trajetória histórica do setor de bens de capital no Brasil. Nessa categoria estão reunidos bens muito distintos como, por exemplo, máquinas e equipamentos (indústria mecânica) e ônibus e caminhões (indústria de material de transporte), os quais, não obstante, podem ser classificados como: (i) seriado, ou seja, aqueles produzidos em larga escala, de forma padronizada, onde preço é um fator determinante na aquisição e existe uma dependência maior da escala de produção (máquinas agrícolas, tratores, ônibus e caminhões) e (ii) sob-encomenda, compreendendo aqueles bens produzidos segundo características técnicas associadas a determinado processo produtivo, ou seja, são fabricados sob medida, tendo grande importância os atributos técnicos e as condições de financiamento (prensas utilizadas pelas montadoras de automóveis, os altos-fornos das siderúrgicas, as turbinas das usinas hidrelétricas e as plataformas de petróleo).

O setor de bens de capital produz uma gama muito diversificada de bens¹. Ademais, o setor possui uma variedade no porte das empresas envolvidas, contemplando desde firmas familiares (pequenas e médias) até divisões especializadas de grandes grupos empresariais. Do mesmo modo há a questão da divisão do controle da propriedade do capital das empresas líderes entre grupos nacionais e estrangeiros.

Geograficamente, a produção de bens de capitais mais complexos e sofisticados está concentrada nos EUA, Japão, União Européia, Alemanha e Itália. Apenas alguns países subdesenvolvidos apresentam um setor expressivo de bens de capital. Além do Brasil, Coreia do Sul, Taiwan, China e México, não casualmente países em que o apoio governamental teve papel fundamental para o desenvolvimento do setor.

A presente dissertação examina o comportamento do setor de bens de capital no Brasil a partir de 1950, chegando até os dias atuais. Em virtude de ser um setor muito sensível às variações econômicas, fornecendo máquinas e equipamentos para praticamente todas as cadeias produtivas, ele foi, ao longo do período em questão, apoiado por diversos incentivos governamentais. O setor, além disso, absorve materialmente o progresso

¹ Em meio à extensa lista de produtos classificados no Cadastro Nacional de Atividades Econômicas (CNAE), formulado pelo IBGE, o setor de bens de capital compõe as Seções C e D, respectivamente indústrias extrativas e de transformação, divisões 28 a 35, contendo informações desagregadas a dois e três dígitos. Dentre essa classificação é extraída a de bens de capital nas divisões de 01 a 09, ambas as classificações estão disponíveis em <www.ibge.gov.br>.

técnico e tem papel difusor das novas tecnologias. Como assinala Resende (2005, p. 27): “Tal indústria [é] um determinante crucial do crescimento e da competitividade das economias, atuando como portadora básica do ‘círculo virtuoso’ entre crescimento - progresso técnico - comércio internacional”. Além disso, essa categoria de bens compõe parcela da Formação Bruta de Capital Fixo (cujo maior peso relativo pertence à indústria de construção civil), fundamental no crescimento econômico sustentável de qualquer nação.

Outra característica fundamental do setor de bens de capital é a de contribuir para a redução da vulnerabilidade externa da economia, ao reduzir a propensão marginal a importar máquinas e equipamentos quando de uma expansão da taxa doméstica de investimento. Ao produzir-se internamente maior diversidade de bens de capital, menor será a necessidade de buscá-los no exterior, aliviando a saída de divisas no balanço de pagamentos. E mais, à medida que o setor se internaliza, gerará impacto maior no crescimento econômico, no emprego e na renda mediante o efeito multiplicador (ALÉM, 2001; VERMULM, 2003). Doutra forma, uma economia que importe uma proporção elevada de bens de capital acaba por transferir o efeito multiplicador desta indústria para o exterior.

O nascimento da indústria brasileira de bens de capital, não ocorreu no início do processo de industrialização do país, que na visão de Furtado (1973) teve início em finais do século XIX, sucedeu a partir do desenvolvimento da indústria têxtil sendo esta a responsável por promover um acréscimo na renda nacional e ampliar o mercado interno, mas ainda sem capacidade germinativa, pois não eram capazes de criar economias externas para outras indústrias e também careciam de infra-estrutura mais moderna, eram definidas apenas como complementares à atividade exportadora tradicional. Ainda segundo o autor, após a crise de 1929 com o conseqüente declínio nas exportações brasileiras foram geradas dificuldades para importar, dentro desse contexto a saída encontrada pelo Brasil (assim como também por outros países em desenvolvimento) residiu no processo de substituição de importações, que instaurou uma barreira para frear e selecionar as aquisições no estrangeiro, com o controle nas quantidades importadas, no câmbio e via forte elevação das tarifas aduaneiras.

A implantação desse modelo acabou favorecendo algumas indústrias nacionais, como as manufatureiras, pois não dependiam de matérias-primas importadas, desenvolvendo-se significativamente no período. A expansão das atividades industriais, somadas à

elevação dos investimentos governamentais modificaram a natureza do próprio processo de industrialização, com a ampliação do processo de substituição de importações constituindo uma impulsão do desenvolvimento econômico brasileiro (FURTADO, 1978).

Neste trabalho, porém, o conceito de industrialização seguirá uma definição próxima daquela oferecida por Tavares (1986, p. 100), para quem o fenômeno envolve um conceito mais específico, como o de “[...] constituição de forças produtivas especificamente capitalistas”. Isso significaria, no entendimento da autora, uma capacidade de “[...] afiançar a dominância do capital industrial no processo global de acumulação”, verificado no país a partir da década de 1950, com a implantação significativa da indústria de base. Antes desse período, a industrialização haveria se mantido restringida², pois as condições estruturais foram insuficientes para implantar a indústria de base necessária ao crescimento da capacidade produtiva adiante da própria demanda.

Dessa forma, a indústria no Brasil adquiriu uma dinâmica mais ampla somente após a implantação do Plano de Metas por Juscelino Kubitschek, ou seja, a partir da ação efetiva do Estado na concessão de subsídios, com políticas cambiais e de crédito favoráveis, principais fatores de introdução das indústrias básicas e de criação de infraestrutura no Brasil. Além da entrada do governo (os investimentos do setor público sempre foram o fator dinâmico), outro fator fundamental no processo nacional de industrialização foram os recursos dos investidores estrangeiros, mediante o ingresso de empresas estrangeiras na economia nacional, bem como por meio de fusões e aquisições.

Com vistas a recuperar a trajetória evolutiva do setor de bens de capital no Brasil, a partir dos anos de 1950, este trabalho será estruturado da seguinte forma: no primeiro capítulo abordaremos o início do processo da implantação desta indústria no país que ocorreu durante o Plano de Metas, quando o setor apresentou grande dinamismo, com elevados níveis de investimento por meio das políticas de industrialização, analisando o desempenho do setor no período do “milagre econômico”, de 1968 a 1973. Analisaremos, no capítulo seguinte, o comportamento do setor no período da

² Pois apesar do Brasil à época possuir certa diversidade industrial, apenas produzia bens de consumo não-duráveis e era fortemente dependente da exportação de produtos primários para geração de divisas que possibilitavam a importação de bens de capital.

implantação do II PND, de 1974 a 1979, afigurando-se como um período de consolidação desta categoria de bens, alcançando até o final da década de 1980. Após, cobriremos as sucessivas tentativas de estabilização da economia brasileira no período posterior a 1986 e seus impactos sobre a produção de bens de capital. Na seção final, avalia-se a repercussão da abertura econômica do Brasil e seus efeitos sob a produção nacional de máquinas e equipamentos, especialmente após o Plano Real quando o processo foi favorecido pela valorização da moeda nacional. Na seqüência abordaremos o desempenho recente do setor de bens de capital em face da política econômica atual.

1. ORIGENS DO SETOR DE BENS DE CAPITAL NO BRASIL: DO PLANO DE METAS AO “MILAGRE” ECONÔMICO

1.1. O Plano de Metas

Em 1956, o governo de Juscelino Kubitschek compromete-se com uma política ativa de desenvolvimento voltada à industrialização, tendo como principal instrumento o Plano de Metas que “[...] constitui a mais sólida decisão consciente em prol da industrialização da história econômica do país”, no dizer de Lessa (1981, p. 27). O Plano tinha um horizonte de planejamento quinquenal e contemplava investimentos em cinco áreas principais: (1) energia; (2) transporte; (3) alimentação; (4) indústrias de base e (5) educação, além de uma meta autônoma, a construção da nova capital do país, vista como solução para a antiga preocupação em povoar o interior do Brasil (ORENSTEIN e SOCHACZEWSKI, 1992).

Nesse período, entre 1956 e 1961, há uma aceleração do crescimento econômico no país, com a taxa média de variação do PIB atingindo 8,1% ao ano, bem como do setor industrial, onde se verifica a inserção de segmentos inteiros com tecnologia relativamente complexa, principalmente pela entrada e expansão de firmas estrangeiras³. Há também, contudo, forte participação das firmas nacionais, que recebem estímulos do governo para que seus investimentos se voltem, principalmente, para as indústrias de bens de capital e de bens intermediários. Outra característica marcante da economia à época foi a menor preocupação com questões econômicas como inflação, desequilíbrio externo, disparidades regionais e heterogeneidade entre as atividades econômicas. Quando havia uma reflexão sobre esses problemas, eram eles subordinados à industrialização e ao Plano de Metas. Buscando alcançar seus objetivos, o governo eleva demasiadamente os gastos públicos, sem examinar os efeitos desencadeados por tal política e que viriam a aumentar os desequilíbrios já citados, especialmente a inflação, cuja média no intervalo, medida pelo IPC, ficou em 27,5% ao

³ A abundância de empresas estrangeiras no Brasil está relacionada a dois motivos. O primeiro deles, as oportunidades de investimento da economia nacional, privilegiadas por incentivos governamentais, e segundo pelo próprio processo de internacionalização do capital. A partir desses investimentos, torna-se possível ao Brasil superar dois obstáculos principais que prejudicavam a industrialização, a saber, “[...] o da estreiteza da capacidade para importar, que ela própria [empresa estrangeira] criava ao exportar capital, e o de mobilização e concentração de capitais” (MELLO, 1982, p.118-119; ver também ALMEIDA, MARCANTÔNIO e LIMA, 1986).

ano, enquanto o saldo da balança comercial reduziu-se de \$407 milhões de dólares em 1956, convertendo-se em um déficit de -\$24 milhões de dólares em 1960 (ver Tabela 1.1).

Tabela 1.1. Principais indicadores econômicos: Brasil, 1955-1961

Anos	PIB Δ %	IPC-FIPE Δ %	Saldo Bal. Comercial US\$ m	Saldo da Conta de Capital US\$ m	Saldo Conta Corrente US\$ m	Investimentos Estrang. Diretos US\$ m	Dívida externa US\$ m
1955	8,8	18,4	319	34	-34,5	79	1.395
1956	2,9	26,5	407	190	-22,6	139	2.568
1957	7,7	13,7	106	309	-299,7	178	2.373
1958	10,8	22,6	66	425	-265,2	128	2.734
1959	9,8	42,7	72	345	-344,8	158	2.971
1960	9,4	32,2	-24	493	-518,0	138	3.462
1961	8,6	43,5	111	390	-262,9	147	3.144

Fontes: IPEADATA; Dívida Externa: BACEN.

Mesmo antes desse período, adotaram-se algumas medidas, como as Instruções 70 e 113 da SUMOC - Superintendência de Moeda e de Crédito -, cujos resultados foram sentidos apenas nos anos posteriores, que tiveram grande impacto no setor de bens de capital. A Instrução 70 foi introduzida com o objetivo principal de resolver a situação cambial e o financiamento do déficit público sem a necessidade de emitir moeda ou expandir o crédito. As importações foram classificadas em cinco categorias, onerando (com taxas de câmbio mais elevadas) ou desonerando (diminuindo a taxa de câmbio, na categoria que incluía os bens de capital) alguns produtos com sobretaxas cambiais diferentes, de acordo com o que se definiu como grau de essencialidade. O sistema, segundo Lessa (1981, p. 21), funcionava por meio de “[...] leilões de câmbio, nos quais a autoridade monetária ofertaria divisas em bloco por categoria superando o mecanismo de controle administrativo direto”, gerando assim uma política seletiva de importações que beneficiava a aquisição externa de máquinas e equipamentos. Esse processo levou, naturalmente, a desvalorizações cambiais que resultaram em certa proteção da indústria em geral, além dos ágios cobrados que representaram importantes fontes de receita para o governo. Assim, o resultado dessa Instrução, do ponto de vista das importações de capital, revelou-se muito positivo no início.

Já a Instrução 113⁴ permitia ao investidor estrangeiro importar máquinas e equipamentos e ser reembolsado do pagamento por meio de uma participação no capital da empresa que utilizaria o equipamento. Sendo a Instrução um instrumento para atrair capitais externos sem exercer pressão sobre a disponibilidade de divisas, pois os fluxos registrados não representavam ingresso efetivo de moeda estrangeira, porquanto esses investimentos estrangeiros eram feitos já sob a forma de equipamentos.

A instituição responsável em aplicar as disposições das referidas Instruções era a CACEX (Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil, que substituíra a antiga CEXIM - Carteira de Importação e Exportação), que autorizava as importações quando consideradas necessárias ao desenvolvimento econômico do Brasil. No caso dos maquinários utilizados na produção dos bens pertencentes a categorias I, II e III⁵, a aceitação era automática. Como essa aprovação seria concedida a equipamentos completos, representava ela, como veremos, a possibilidade de contornar o princípio da similaridade⁶ quanto a alguns componentes e equipamentos (LAGO, ALMEIDA e

⁴ Em meados de 1954, o Brasil enfrentava uma crise cambial muito grave, ocasionada principalmente pelo colapso dos preços externos do café e pelos sinais de esgotamento dos fluxos de financiamento do governo americano ao país, e a solução para esses problemas seria mediante fluxos de capitais privados internacionais. É nesse contexto que o governo brasileiro apresenta a Instrução 113 da SUMOC, em 17.01.1955, objetivando equilibrar o Balanço de Pagamentos com medidas que removeriam as barreiras à livre entrada de capitais estrangeiros (PINHO NETO, 1992).

⁵ As categorias baseavam-se em critérios de essencialidade definidos pelo governo (ALMEIDA, 1983), os bens de capital estavam incluídos nas categorias I, II, III e IV, a saber: I – equipamentos para prospecção de petróleo ou outros minerais, máquinas agrícolas, equipamentos para usinas hidrelétricas, equipamentos para aviação; II – máquinas vinculadas à utilização do carvão, material elétrico, peças para equipamentos usados em construção rodoviária; III – aparelhos de comunicação, ferramentas, fornos de uso industrial, máquinas para a indústria têxtil e para diversas outras áreas do setor industrial, veículos, locomotivas, chassis, aviões, navios, barcos, motores e geradores e IV – máquinas ligadas às indústrias de bebida e cigarro.

⁶ O princípio da similaridade foi criado mediante o Decreto 947-A de 01.11.1890, mas só foi aplicado ao ser instituído o Registro de Produtos Similares em 1911. Em 1938 foram ampliados os incentivos fiscais à produção industrial, inúmeros Decretos foram aprovados posteriormente a título de complementares, no entanto, sem perder sua função de proteção original (ASSIS, 1985, p. 146). o Conselho de Política Aduaneira realizava uma pesquisa para saber se um setor industrial estava habilitado a prover o mercado interno do bem, em quantidade e em qualidade. Em caso positivo, o produto recebia o registro de similar, certificado que impedia a “[...] concessão posterior de qualquer favor cambial ou fiscal à importação do bem” (LESSA, 1981, p. 108).

LIMA, 1983). Para Almeida (1983), a importação de equipamentos sem cobertura cambial, no âmbito da Instrução 113, estimulava a implantação de novas empresas em segmentos modernos da economia, apresentava, também, um lado contraditório, pois poderia produzir um esvaziamento no mercado nacional que, sem essa Instrução, teria sido suprido pela produção nacional. Essa visão era compartilhada pelos industriais brasileiros à época, sendo um tema de debate a respeito do impacto da entrada de capitais estrangeiros na economia brasileira, inclusive com preocupações relacionadas às vantagens competitivas dessas firmas estrangeiras, e com a possibilidade da perda do monopólio em algumas atividades por empresas brasileiras.

No entanto, para alguns autores como Caputo e Melo (2008), a Instrução 113, mesmo sendo mal recepcionada teve um papel fundamental para a industrialização e a internacionalização da economia brasileira, e que na verdade, seus impactos em termos quantitativos representavam menos de 1% do PIB de cada ano (CAPUTO, 2007).

Essa instrução foi importante por constituir um marco ao investimento direto estrangeiro no Brasil, principalmente ao facilitar a entrada destes investimentos por meio da redução da burocracia para sua aprovação, atraindo o capital estrangeiro, num momento de ampliação dos investimentos no mundo, com o ingresso inclusive de empresas multinacionais, contribuindo para a formação de alianças entre indústrias nacionais e o capital internacional que modificaram significativamente o perfil da indústria brasileira.

A elevação da participação das firmas estrangeiras na economia brasileira contribuiu na melhora da capacidade para importar (como as exportações estavam em queda o Brasil enfrentava dificuldades) essa geração divisas foi importante para expansão dos setores básicos e de infra-estrutura, ampliando as possibilidades do desenvolvimento do país e aliviando a crise do balanço de pagamentos.

Já no governo de Juscelino Kubitschek registram-se mudanças na política cambial. O sistema de taxas múltiplas em vigor anteriormente, com cinco categorias, passa para apenas duas, quais sejam: a categoria geral (para importações de matérias primas, equipamentos e bens genéricos desde que não possuíssem suprimento interno, inclusive os bens de capital) e a categoria especial (que abrangia a importação de produtos não essenciais, de consumo restrito e que o mercado interno produzisse). Ou seja, foi

mantido o diferencial no câmbio para os bens os quais se considerava ser necessária a manutenção de um controle.

A estrutura tarifária do país, por sua vez, também foi modernizada (a anterior estava deteriorada pela alta interna de preços), sendo adotado um conjunto de tarifas “*ad valorem*”, substituindo as tarifas de importações específicas, variando de zero a duzentos por cento⁷ para cada grupo de produtos similares (ORENSTEIN e SOCHACZEWSKI, 1992) representando assim certo nível seguro de proteção em vista das taxas vigentes de inflação.

O CPA (Conselho de Política Aduaneira), criado em 1957, era constituído por representantes dos empresários, dos trabalhadores e do governo, tendo entre suas atribuições (i) definir o enquadramento de mercadorias entre as duas categorias (geral e especial), (ii) as decisões relacionadas à similaridade e (iii) as alíquotas de importação a serem pagas. No período, a taxa de câmbio das importações de bens de capital foi inferior às taxas pagas em outras transações de capital, mas é difícil mensurar se realmente houve uma proteção efetiva. Seria necessário fazer uma comparação entre o preço interno do bem de capital com seu respectivo custo da importação. Para obter essa resposta, Almeida (1983) utilizou o índice de preços americano para máquinas e equipamentos e, no Brasil, recorreu ao índice de preços para metais e produtos metalúrgicos. Tomando esses indicadores como base, o autor concluiu que, no período de 1958-61, os preços nacionais dos metais e produtos metalúrgicos cresceram 185%, os preços dos similares norte-americanos avançaram 5%, e a taxa de câmbio para importação de bens de capital apresentou uma desvalorização de 224%. Concluiu ele então que a desvalorização da moeda brasileira, embora superior à alta interna dos preços, não foi muito significativa, ainda mais se levarmos em conta que a desvalorização cambial não visava favorecer o setor de bens de capital, mas, sim, resolver as dificuldades do balanço de pagamentos.

⁷ Essa nova estrutura tarifária favorecia a importações de bens de capital e de bens intermediários, no caso dessas duas categorias de bens, a tarifa variava entre zero e 50%, e a importação de bens que houvesse produção interna, foi taxada entre 50 e 150%, e alguns bens de consumo, como os de luxo, que se enquadravam na categoria especial, foram taxados em até mais de 200% (PINHEIRO e ALMEIDA, 1995, p. 200).

Outra medida governamental que influenciou diretamente o comportamento do setor de bens de capital à época foi a criação dos Grupos Executivos, ainda dentro dos objetivos do Plano de Metas, buscando formular políticas voltadas para um segmento industrial específico. Dessa forma, a partir de 1956, mediante a criação do GEIA (Grupo Executivo da Indústria Automobilística), há uma atração aos produtores da indústria automobilística⁸, pois no âmbito da Instrução 113, era possível enquadrar a importação do equipamento industrial completo para tal atividade e, quando isso não fosse possível, o equipamento era beneficiado por um tratamento cambial favorável. O GEIA, possuía grande autonomia e procurava estimular a produção nacional de componentes, incentivando a participação de empresas domésticas e procurando evitar a verticalização.

A implantação do setor automobilístico tinha por objetivo final a máxima nacionalização dos veículos e foi fundamental para o desenvolvimento da indústria em geral e para o setor de bens de capital, pois gerou importantes estímulos para trás, devido a sua complexidade de fabricação. Com o advento dessa indústria, bem como da de componentes, surgiu um mercado para novos segmentos específicos de máquinas e equipamentos no país. E mais, grande número de empresas automobilísticas procurou estimular fornecedores de suas matrizes a também instalarem fábricas no Brasil. Lessa considera a implantação dessa indústria em particular como “[...] um dos pontos mais importantes do Plano de Metas” (1981, p. 48), por ter atingido a maioria dos objetivos propostos pelo governo, como aumento na produção dos bens de capital (conforme tabela 1.3) a produção de caminhões mais que duplicou até o ano de 1960, apresentando uma retração apenas ao final do período, em 1961, a produção de ônibus triplicou, a de tratores e embarcações leves desenvolveu-se em 1961, e a de aviões leves antes não significativa expandiu-se em mais de 1000%. O Plano também obteve sucesso nos níveis de nacionalização dos bens de capital (c.f. tabela 1.2).

⁸ Desde a década de 1920 algumas firmas automobilísticas estrangeiras já haviam instalado suas montadoras no país, mas, nesse momento, a montagem ainda era feita com componentes importados (veja-se ALMEIDA, MARCANTÔNIO E LIMA, 1986, e também LESSA, 1981).

Tabela 1.2. Índices de nacionalização da indústria, Brasil: 1960-1962

Especificação	Previstos para 1960 % (em peso)	Alcançados 1962 % (em peso)
Automóveis	95,0	89,3
Caminhões médios	90,0	93,0
Ônibus	90,0	86,4
Utilitários	90,0	94,3
Jipes	95,0	90,9

Fonte: Lessa (1981, p. 49).

Outros grupos executivos foram implantados no Brasil no mesmo período, como o GEICON (Grupo Executivo da Indústria de Construção Naval), que depois passou a se chamar GEIN (Grupo Executivo da Indústria Naval), o qual também se favoreceu de estímulos parecidos com o do GEIA, como tratamento cambial favorável e isenção de impostos de importação para máquinas, equipamentos e insumos sem similar nacional. Além de todos esses benefícios, esse grupo ainda trouxe o reequipamento de antigos estaleiros, estimulando a instalação de duas empresas estrangeiras com extraordinária capacidade produtiva, que passam a produzir embarcações (leves) a partir de 1961 (ver tabela 1.3). O GEIMAPE (Grupo Executivo da Indústria Mecânica Pesada), por sua vez, deveria introduzir uma série de estímulos para o desenvolvimento desse setor, mas não chegou a lograr êxito. As empresas que se instalaram no Brasil, mesmo após a implantação do grupo, foram mais estimuladas pelas possibilidades de mercado abertas pelos programas de infra-estrutura do que pelos incentivos originados no grupo. Já o GEIMAR (Grupo Executivo da Indústria de Tratores e Máquinas Rodoviárias) foi beneficiado pela indústria de peças e componentes já instalada no Brasil.

Tabela 1.3. Produção de Bens de Capital Selecionados: Brasil, 1956-1961

Ano	Caminhões (unidades) (1)	Ônibus (unidades) (2)	Tratores (unidades) (3)	Embarcações entregues (4)	Aviões Leves (unidades) (5)
1956	---	---	---	---	---
1957	18.007	498	---	---	5
1958	30.014	658	---	---	5
1959	38.353	1.307	---	---	13
1960	39.791	1.896	37	---	52
1961	28.879	1.615	2.430	8.900	64

Fonte: Almeida (1983, p. 14).

Uma condição fundamental para o desenvolvimento industrial no Brasil foi a criação de instituições fortes e com credibilidade. Um exemplo encontra-se no BNDE (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico), instituído em 1952 com recursos oriundos de fundos provenientes de empréstimos compulsórios dos contribuintes do imposto de renda, tendo por objetivo maior apoiar a diversificação industrial, contribuindo financeiramente com o Estado. Alguns incentivos foram concedidos pelo BNDE mediante empréstimos de longo prazo com taxas de juros subsidiadas, como por meio de empréstimos internacionais, servindo o banco de avalista dos contratos, ou seja, tendo “co-responsabilidade” com a liquidação do débito, o que aumentava as possibilidades de contratação desses recursos (cf. LESSA, 1981; ALMEIDA, MARCANTÔNIO e LIMA, 1986).

Os recursos do BNDE, em sua fase inicial, eram destinados principalmente aos setores de energia elétrica, siderurgia e transporte (ver Tabela 1.4), atividades que apresentavam necessidades crescentes de recursos devido ao ritmo acelerado de crescimento econômico. Para o setor de bens de capital, contudo, não houve incentivos em escala significativa, e embora os investimentos realizados nos ramos beneficiados pelo BNDE possam ter resultado em estímulo à produção nacional de máquinas e equipamentos, a maior parte dessas indústrias preferia importar os seus bens de capital. O setor também era prejudicado por não haver outras medidas governamentais que contribuíssem para superar as dificuldades em financiar a produção e a comercialização desses bens.

Tabela 1.4. Operações Aprovadas pelo Sistema BNDE: Brasil, 1956-1961 (Cr\$1.000)

Ano	Setor Público	Setor Privado	Total	Transporte	Energia Elétrica	Ind. Transformação	Siderurgia
1956	6.410	313	6.723	4.883	661	890	44
1957	6.854	1.847	8.701	1.630	4.649	2.144	590
1958	10.676	1.647	12.323	---	5.549	6.424	4.039
1959	7.135	3.681	10.816	1.926	3.584	5.163	709
1960	13.683	1.230	14.913	646	1.367	12.845	11.040
1961	23.048	2.425	25.473	222	15.524	8.956	5.471

Fonte: Lago, Almeida e Lima (1979, p. 109).

Dentro dessa periodização, para Tavares (1986), o ano de 1959 é o mais marcante, pois é quando ocorre a ruptura com o Fundo Monetário Internacional e também com o Banco Mundial, fatores que ampliaram as dificuldades de financiamento externo do setor público, mas que não tiveram influência direta no financiamento privado internacional. É também o momento em que ocorre uma aceleração inflacionária, com o IPC passando de 22,6% ao ano para 42,7% ao ano, e há uma queda significativa do poder de compra dos salários. Tavares interpreta esses eventos como prelúdio da ruptura da base econômica do “Estado de Compromisso” que viria a ocorrer em 1964.

No período de 1956 a 1961 concretizaram-se blocos de investimento que desencadearam um processo de transformação da estrutura industrial do Brasil, devido principalmente ao nível de complementaridade nos novos ramos industriais instalados. Essa alteração somente viabilizou-se por meio da ação do Estado⁹ em parceria com os capitais privados internacionais, permitindo um aumento na capacidade produtiva adiante da demanda. Ao mesmo tempo, verificam-se também vultosos investimentos em infra-estrutura, na implantação de setores de insumos básicos e de bens de consumo duráveis que, por sua vez, geraram um aumento na demanda doméstica por bens de capital.

Em relação especificamente ao setor de bens de capital, o período mostra-se extremamente favorável. As taxas de investimento são altíssimas, sendo o setor

⁹ Esse papel fundamental do Estado na industrialização foi a tônica em vários países subdesenvolvidos, por motivos como a necessidade de grandes montantes de capital, a desmotivação do setor privado e, ainda, a pressão existente por serviços públicos e despesas sociais crescentes resultantes do próprio crescimento econômico nesses países [veja-se ALMEIDA, MARCANTÔNIO e LIMA (1986); MELLO (1990) e LESSA (1981)].

beneficiado pelos incentivos governamentais, pelo aumento de demanda do setor privado, bem como pela demanda derivada dos setores industriais, possibilitando assim uma expansão e diversificação do setor. A conjunção de investimentos nacionais e estrangeiros trouxe ao país claros benefícios relacionados à incorporação de novas tecnologias mediante a concessão de licenças de fabricação negociadas com as empresas estrangeiras e com a própria entrada delas na economia nacional.

O setor de bens de capital lidera o crescimento, ao lado da produção de bens de consumo duráveis, com médias anuais de crescimento de 26,4% e 23,9% ao ano, respectivamente, durante o período de 1955 a 1962. Os segmentos que obtiveram melhor desempenho foram os de máquina-ferramenta e de equipamentos sob encomenda.

Na interpretação de Tavares (1973), esse referido aumento na produção de máquinas e equipamentos contribuiu para que ocorresse uma queda nos coeficientes gerais de importação, se reduzindo sensivelmente ao longo do período chegando a 7% em 1961. Há também, contudo, uma menor representatividade dos bens importados no montante de consumo global, os bens de capital importados afiguravam menos de 20% do montante global de investimento fixo da economia (no início da década de 1950 representavam mais de 40%). A autora acrescenta que apesar de ter havido uma redução substancial, em termos quantitativos, da participação do setor externo na economia brasileira, esses bens importados tiveram uma importância qualitativa,

[N]a realidade a manutenção de altas taxas de investimento, capaz de produzir uma expansão e diversificação consideráveis do parque industrial brasileiro, devem-se, evidentemente, à possibilidade de ter mantido a participação dos equipamentos importados, sem grandes diminuições ao longo do período. Esse coeficiente importado constituiu-se num elemento estratégico para a expansão da capacidade produtiva que de outro modo estaria amarrada à margem de flexibilidade existente na indústria de bens de capital interna, relativamente incipiente (1973, p. 67-68).

Em princípios da década de 1960, já havia, portanto, uma relativa diversificação do setor de bens de capital no Brasil visando o atendimento da indústria de base do país. Produziam-se agora equipamentos para as indústrias do petróleo e petroquímica, para as unidades geradoras de energia elétrica, para a siderurgia, para as fábricas de cimento e

de papel e celulose (LAGO, ALMEIDA e LIMA, 1979). A produção de máquinas e equipamentos mais do que duplicou. No entendimento de Lessa, “[...] a conclusão do Plano de Metas, de certa forma, coincide com a finalização do longo processo de diversificação industrial atravessado pela economia brasileira no contexto do modelo de desenvolvimento por substituição de importações” (1981, p. 85).

Apesar do considerável avanço alcançado por tal atividade, na visão de Serra (1982), não foi possível completar a internacionalização de um Departamento I na economia brasileira. O setor ainda não era capaz de produzir equipamentos com níveis de sofisticções maiores, com elevado conteúdo tecnológico e, apesar do aumento na demanda para novos produtos, grande parte desta elevação se voltaria para máquinas e equipamentos importados, provedores de bens mais especializados exigidos pela demanda.

Outros fatores ainda ampliaram as dificuldades, pois o crescimento acelerado experimentado pelo setor de bens de capital no Brasil não sucede, de forma harmônica. Sua ampliação é desordenada, o setor apresenta empresas de tamanhos variados e, como visto diversas de origem estrangeira, sendo imprescindíveis investimentos constantes para se ocupar toda a capacidade produtiva e ainda se manter o ritmo de acumulação. Havia, ademais, muita incerteza quanto à sustentabilidade do crescimento para que se elevassem os investimentos privados, enquanto os investimentos governamentais já apresentavam tendência à queda. Para agravar o quadro, ainda não existia uma demanda para reposição, pois o parque nacional brasileiro era muito jovem, de modo que todos esses fatores concorreram em conjunto para gerar uma capacidade ociosa no setor de bens de capital no Brasil ao início dos anos de 1960.

Falta, igualmente, uma política de financiamento interno, pois se registra acentuada dependência de financiamentos externos para a expansão do setor. Não há de outra parte, desenvolvimento de tecnologia autóctone nacional, e muitas empresas estrangeiras instaladas no país têm preferência óbvia por máquinas e equipamentos importados, de sorte que o Brasil não consegue desenvolver ainda um setor de bens de capital cuja capacidade produtiva corresponda, ao menos em grande parte, às necessidades da economia nacional.

Para Tavares, esse processo de concentração industrial das empresas estrangeiras e de empresas em poder do Estado, característico do período, não prejudicou o capital das

empresas brasileiras, pois essa conjunção “[...] salvou de uma tendência maior à estagnação relativa, embora submetendo [as empresas] a crises conjunturais mais agudas” (1986, p. 115). Sucede expansão contínua desse capital, embora de forma desigual.

Tavares esclarece ainda que, no governo de Juscelino, tem-se o início de um ciclo de expansão que apresenta “especificidades históricas”, principalmente em função de a capacidade de oferta dos projetos de investimento superarem a demanda corrente. Os novos segmentos industriais estavam superdimensionados para atender a demanda existente, fato que pode ser explicado por dois motivos principais, a saber: (i) a necessidade de escalas mínimas de operação que, de início, afiguravam-se maiores do que as condições de absorção do mercado, e (ii) o fato de muitas indústrias terem sido atraídas para um mesmo setor, principalmente no caso de filiais estrangeiras que concorriam com congêneres nacionais já atuantes no mercado brasileiro, os quais recebiam fortes estímulos governamentais e eram extremamente protegidos.

Outra especificidade da industrialização brasileira no período, percebida por Tavares, era que quando havia uma elevação nos investimentos, essa expansão não era homogênea, pois ela se restringia às indústrias já alojadas no mercado, ou seja, contribuindo para que a concentração ocorresse em poucos setores (como material de transporte, material elétrico e metal-mecânica). E essa relativa concentração, observada entre as maiores empresas nacionais, não era capaz de gerar condições de concorrência com as grandes empresas estrangeiras, tanto em preço como em diferenciação de produtos. No caso da indústria de bens de capital, como é sabido, o uso e o desenvolvimento de tecnologia são imprescindíveis.

Dessa forma, o ciclo de industrialização iniciado em meados da década de 1950 apresenta sinais de desaceleração ao início da década de 1960. Depois de cumprida a etapa de implantação dos blocos de investimento, esses sinais seriam profundos, mesmo se fosse mantida a mesma taxa de investimento do governo. De acordo com Tavares:

[A] desaceleração não levaria necessariamente à crise econômica se não existissem fortes problemas, tanto pelo lado do ajuste dinâmico da estrutura da demanda à capacidade produtiva recém-instalada como pelo lado da realização e financiamento de um potencial de acumulação que se tinha incrementado fortemente nos fins da década [de 1950] (1986, p. 124).

1.2. Desaceleração e crise, 1962 a 1967

O processo de crescimento recém descrito gerou suas próprias dificuldades, as quais se tornariam visíveis com a sensível queda na taxa de crescimento da economia brasileira entre 1962 e 1967, com uma média de 4,0% ao ano, ou seja, menos da metade da média observada no período anterior, de 1955 a 1961, e igual a 8,3% ao ano. Fatores como a concentração de renda e a escassez de poder aquisitivo real não possibilitaram a formação de um autêntico mercado de massa. Também havia problemas na obtenção de tecnologia e de algumas matérias-primas, com o respectivo ônus, cada vez maior, envolvido nas remessas de lucros. Mas os problemas não se encerravam aí. Registrava-se, ao mesmo tempo, surgimento de capacidade ociosa, esgotamento das oportunidades de investimento e uma demanda por reposição de equipamentos limitada devido ao já citado perfil ainda jovem do setor industrial brasileiro (WEISSKOFF, 1978). Mais concretamente, no setor privado ocorre, com efeito, redução nos investimentos, pois não existiam mais, grandes projetos de infra-estrutura, resultado dos cortes nos investimentos governamentais.

Ainda, na interpretação de Mello a respeito dos dilemas da industrialização brasileira no período:

[O] nascimento tardio da indústria pesada implicava numa descontinuidade tecnológica muito mais dramática, uma vez que se requeriam agora, desde o início, gigantescas economias de escala, maciço volume do investimento inicial e tecnologia altamente sofisticada, praticamente não disponível no mercado internacional, pois que controlada pelas grandes empresas oligopolistas dos países industrializados (1990, p. 12).

Tabela 1.5. Principais indicadores econômicos: Brasil, 1962-1967

Anos	PIB Δ %	IPC-FIPE Δ %	Saldo Bal. Comercial US\$ m	Saldo da C. Capital US\$ m	Saldo Trans. Correntes US\$ m	Invest. Estrang. Diretos US\$ m	Dívida externa US\$
1962	6,6	61,7	-90	472	-452,7	132	3.367
1963	0,6	80,5	112	210	-170,5	87	3.298
1964	3,4	85,6	343	134	81,4	86	3.155
1965	2,4	41,2	655	-35	283,9	154	3.644
1966	6,7	46,3	438	47	-31	159	3.666
1967	4,2	25,3	213	49	-276,2	115	3.281

Fontes: IPEADATA; Dívida externa: BACEN.

Complicando esse quadro, no início da década de 1960 havia, ainda, completa indefinição acerca dos rumos da política econômica no país. O intervalo de 1961-63 foi marcado por intensa conturbação política e social, sem importantes decisões econômicas. Ocorre a renúncia do presidente Jânio Quadros, no início de 1961, seguida pela oposição militar à posse do vice-presidente, João Goulart, sendo adotado o sistema parlamentarista mediante uma Emenda Constitucional em setembro de 1961. No início de 1963, no entanto, é restaurado o sistema presidencialista, João Goulart retoma os poderes presidenciais e implanta o Plano Trienal, com coordenação de Celso Furtado, no qual se incluíam as seguintes medidas: (a) elevação da carga fiscal; (b) redução do dispêndio público, e (c) captação de recursos do setor privado no mercado de capitais, (LESSA, 1981).

O Plano Trienal procurava implantar um programa de estabilização lenta e continuada de modo a manter os níveis de crescimento do período anterior. Já em meados de 1963, contudo, as previsões não se materializaram. A inflação dispara e o ritmo de crescimento do PIB é modesto, ou seja, os interesses conflitam e o Plano não é capaz de alcançar nenhum de seus objetivos.

A situação política se agrava e, em 31 de março de 1964, o Presidente João Goulart é deposto por um golpe militar que institui como novo Presidente o general Castelo Branco. Com isso, voltam a ocorrer mudanças importantes no manejo da política governamental. Logo em abril de 1964 é criada a Comissão de Desenvolvimento Industrial (CDI), que reunia os antigos Grupos Executivos, tendo como objetivo principal formular estímulos de caráter governamental aos investimentos industriais. Embora o número de projetos aprovados tenha crescido com o passar dos anos, os

montantes liberados mostraram-se insuficientes, diante do necessário. Ainda não havia um incentivo claro e real ao desenvolvimento de setores que não haviam sido implantados no país, mas que seriam necessários para integrar a estrutura industrial da economia nacional. A tabela abaixo mostra a quantidade de projetos e os valores desembolsados pelo órgão nos três anos seguintes à sua constituição.

Tabela 1.6. CDI projetos e valor dos investimentos: Brasil, 1964-1967

Ano	Número de projetos	Valor dos investimentos fixos	
		<i>Em Cr\$</i>	<i>Em US\$</i>
1964	17	15.889	13.241
1965	62	218.406	182.006
1966	158	784.331	356.514
1967	286	1.306.644	481.268

Fonte: Lago, Almeida e Lima (1979, p. 126).

Com o governo militar ocorrem também alterações importantes na política cambial. Após 1964, as sobretaxas aplicáveis às importações especiais foram extremamente reduzidas, nalguns casos caindo de 260% para 96% em 1966, sendo outras totalmente extintas em 1967. Isso, contudo, não chegou a produzir muitos efeitos no tocante ao setor de bens de capital porque as principais importações desse tipo já eram isentas de muitos impostos. Para Suzigan *et al* (1974) essa liberalização das importações tinha como objetivo principal tentar aumentar a produtividade da indústria brasileira, ou seja, diminuir seus custos e manter seus preços em níveis compatíveis com o mercado internacional. Além do mais, a redução tarifária faria por restringir a inflação ao permitir o ingresso mais barato de bens importados.

Na avaliação de Balassa (1979), a grande proteção aos mercados nacionais, característica dos períodos anteriores, acabou por prejudicar as exportações de bens de capital em virtude de dois fatores: (i) por manter a taxa de câmbio valorizada, e (ii) por aumentar os custos dos insumos empregados na produção. Faltou, igualmente, até a metade da década de 1960, políticas de incentivo aos exportadores (como por exemplo, descontos nos impostos indiretos), levando a um decréscimo nas vendas externas dessa categoria de bens à época. Alguns autores inclusive consideram que o setor exportador atravessou um período de discriminação, pois conforme Suzigan *et al* (1974), essa diferenciação na concessão de estímulos governamentais foi bem visível, pois apenas as importações eram estimuladas:

[D]esde que provasse que, por um detalhe técnico qualquer, os bens de capital incluídos no projeto não tinham similar nacional (o que a experiência mostrou não ser difícil), o empresário poderia importá-lo, gozando das isenções legais [contribuindo para] desestimular a produção interna de bens de capital, que já sofria problemas cíclicos de demanda e de insuficiência de crédito no mercado interno (1974, p. 14).

O resultado foi uma desaceleração geral nas exportações principalmente de produtos primários e manufaturados por parte do país, não permitindo a inserção de novos gêneros na pauta de exportações. Como conclui Furtado (1973), “[...] o Brasil dos anos sessenta, com seu considerável parque industrial, apresenta uma pauta de exportações similar à do Brasil do começo do século [vinte], mera constelação de explorações agrícolas” (1973, p. 176).

Os problemas na ampliação das exportações, conseqüentemente, foram responsáveis por expandir as dificuldades para manutenção dos níveis de importações de bens de capital e insumos ao reduzirem as divisas necessárias para tal processo. Na visão de Balassa:

Observa-se um processo cumulativo, com a proteção às importações levando a uma desaceleração do crescimento das exportações, que, por sua vez, requeria esforços adicionais para a substituição de importações, exigindo mais proteção. Dado que esse aumento na proteção teve novamente efeitos adversos sobre as exportações, o processo foi mais além, contribuindo para uma desaceleração do crescimento econômico (1979, p. 743).

Desde 1964, o governo militar busca a diversificação na pauta de exportações, implantando medidas como a isenção do Imposto de Renda, deduções do lucro tributável e da parcela correspondente ao percentual exportado, juntamente com desobrigação de pagamento do imposto sobre produtos industrializados (IPI). Foram adotadas alternativas para tentar contrabalançar o tratamento preferencial dispensado às importações, objetivando diminuir os desequilíbrios no balanço de pagamentos e gerar divisas para as importações e para os pagamentos ao exterior. Tais medidas visavam também permitir o emprego da capacidade ociosa presente em quase todos os segmentos industriais, constituindo-se em fonte adicional de crescimento da produção. Além disso, os estímulos para elevar as exportações buscavam maiores escalas de produção para o setor industrial, além de gerar redução nos custos médios e maior grau de eficiência.

Outra iniciativa do governo militar residiu na criação do CONCEX¹⁰ – Conselho Nacional de Comércio Exterior – que possuía como objetivo principal facilitar as vendas ao exterior mediante a extinção de impostos e taxas que incidiam sobre a atividade, aliada à ampliação dos financiamentos para as exportações. No âmbito do Banco Central do Brasil foi criado o Fundo de Financiamento à Exportação (FINEX) que deveria prover de recursos o Banco do Brasil e esse, por meio de sua Carteira de Comércio Exterior (CACEX), financiaria as exportações, além de setores a elas ligados. Ainda, dentro da esfera do Banco Central, foi criada uma linha de refinanciamento para a fabricação de mercadorias manufaturadas que se destinassem à exportação.

Em novembro de 1964 foi introduzido o PAEG – Programa de Ação Econômica do Governo – um plano estritamente ortodoxo, onde o combate à inflação era a questão prioritária. Em 1965, a política fiscal restritiva (que aumentou os impostos em todos os níveis e reduziu a despesa do governo) associada a uma nova restrição no crédito, resultou num colapso da atividade industrial, com o PIB da indústria de transformação decrescendo 4,7% ao ano. Desencadeando elevadas taxas de capacidade ociosa no setor de bens de capital. Apesar de seus efeitos recessivos, o Programa teve impacto quase nulo sobre a inflação, cuja média no intervalo, medida pelo IPC, ficou em 37% ao ano (TAVARES e ASSIS, 1985).

As reformas institucionais introduzidas pelo plano de estabilização, no entender de Almeida, Marcantônio e Lima (1986), aumentaram a interferência do governo na economia, mas não evidenciaram uma preocupação com os problemas estruturais do país. Faltou, igualmente, o desenvolvimento de políticas setoriais para estimular a indústria de bens de capital e de insumos básicos na tentativa de reduzir a dependência externa da economia brasileira. De outra parte, o saldo da conta corrente foi deficitário na maior parte do período, com um resultado acumulado de -\$565 milhões de dólares.

O BNDE, por sua vez, ampliou os recursos disponíveis no âmbito da instituição. Em 1964 foi instituído o FINAME – Fundo de Financiamento para Aquisição de Máquinas e Equipamentos – e, em 1966, criou-se a Agência Especial de Financiamento Industrial, tendo o BNDE, como responsável pelo fornecimento de crédito para os investimentos, por meio da dinamização de fundos e linhas especiais de créditos, aumentou os recursos disponíveis para as inversões privadas nas mais diversas atividades econômicas,

¹⁰ Criado pela Lei n°. 5.025, de 10 de junho de 1966.

desencadeando uma demanda mais diversificada para a indústria de bens de capital do país.

Tabela 1.7. Colaboração Financeira do Sistema BNDE: Brasil, 1962-1967 (Cr\$ 1.000,00)

Ano	Colaboração Financeira do Sistema BNDE			FINAME
	Setor Público	Setor Privado	Total	
1962	25.042	1.154	26.196	---
1963	39.766	3.956	43.722	---
1964	97.600	6.041	103.641	---
1965	239.920	116.109	356.029	41.678
1966	308.819	222.435	531.254	73.619
1967	493.262	259.425	752.687	111.853

Fonte: Lago, Almeida e Lima (1979, p. 130).

Em alguns segmentos da indústria de bens de capital registrou-se um substancial aumento da participação da produção nacional na oferta global, resultado das tentativas de substituição de importações do período anterior (como, por exemplo, o segmento da construção naval que atingiu 96,82% de participação nacional em 1966). Esse comportamento registrado pelo setor ocorreu numa conjuntura recessiva onde as importações estavam estagnadas, principalmente por dificuldades na capacidade para importar, por este fato, as demandas adicionais eram transferidas aos produtores internos, gerando uma elevação na demanda.

Somaram-se a esses fatores a implantação da indústria automobilística e a de componentes, que contribuíram na expansão da produção interna em outros setores. Só que essa elevação não foi acompanhada por todos os segmentos do setor de bens de capital, e mesmo onde houve crescimento, ele não foi uniforme. De fato, verificaram-se muitas oscilações no período: a produção de caminhões e aviões leves caiu, alguns bens do segmento maquinaria mecânica também registraram declínio após 1964, enquanto a maquinaria elétrica, os equipamentos industriais e o material ferroviário tiveram aumento na produção. Na tabela 1.8 visualiza-se a forma pela qual a recessão do período afetou a produção das principais categorias do setor de bens de capital.

Tabela 1.8. Produção Física de Bens de Capital Seleccionados: Brasil, 1962-1967

Ano	Caminhões (unidades) (1)	Ônibus (unidades) (2)	Embarcações entregues (3)	Aviões		Locomotivas (unidades) (6)	Tratores (unidades) (7)	Colheitadeiras combinadas automotrizas (unidades) (8)
				Leves (unidades) (4)	Vagões (unidades) (5)			
1962	38.743	927	22.740	48	584	---	8.826	---
1963	22.851	1.179	49.150	31	1.278	---	11.018	---
1964	22.249	2.245	56.580	20	614	---	13.302	---
1965	22.653	2.306	16.620	15	825	---	10.804	1
1966	32.299	2.754	16.340	44	463	4	12.709	12
1967	28.561	3.245	78.380	12	12.414	10	8.868	28

Fonte: Almeida (1983).

Para Tavares (2000), havia quatro possibilidades de não manifestação da crise ou, pelo menos, de seu adiamento: (i) a realização de grandes investimentos públicos em infraestrutura básica e serviços para diminuir o atraso da economia brasileira e compensar a gravidade da distribuição da renda; (ii) a concentração dos investimentos públicos nas regiões e nos setores de baixa produtividade com o objetivo de reduzir a dualidade econômica; (iii) a promoção da renovação da demanda externa de exportações tradicionais, possibilitando o reinício de importações em grande escala e do crescimento industrial e (iv) o estímulo às exportações industriais.

Apesar de o período ser marcado por uma crise econômica, Suzigan *et al* (1974) identificam reformas institucionais fundamentais, para a nova fase de recuperação, verificadas no período seguinte, quais sejam: (1) a criação do Banco Central do Brasil para executar a política monetária; (2) as melhorias na organização do mercado financeiro, com a criação de fundos de financiamento industrial de médio e longo prazo; (3) a formação de instituições especializadas, como as do Sistema Financeiro da Habitação (SFH), os Bancos de Investimento, a especialização no crédito direto ao consumidor e as fusões e incorporações de bancos comerciais; (4) a introdução da correção monetária¹¹, inicialmente apenas dos títulos públicos, que tornou possível o financiamento do déficit do governo sem pressões inflacionárias e (5) a reforma fiscal e

¹¹ Para Tavares e Assis (1985, p.16), a correção monetária (ou indexação) introduzida foi responsável pela inovação e foi uma medida que apresentou maiores conseqüências para a economia brasileira, apesar de seus modestos propósitos iniciais: manter o valor real dos atrasados fiscais.

financeira de 1967, introduzida com o intuito de cobrir os déficits de caixa do governo e melhorar as condições de financiamento do gasto público.

As reformas representaram a estagnação nos salários de base (TAVARES, 1986), ocasionando, em muitas empresas, aumento na rentabilidade, o que redundou benéfico para os empresários e para a classe média, gerando a formação de um novo padrão de distribuição da renda social que, por sua vez, promoveu o crédito ao consumo e tornou possível a expansão do setor de bens duráveis de consumo em 1967. De forma similar, a expansão nos financiamentos da casa própria estimulou a indústria de construção civil residencial em 1968, desencadeando efeitos favoráveis sobre a indústria de materiais de construção, conformando um crescimento industrial que reforçou a demanda interna dos demais setores da indústria de transformação. Desse modo, as modificações fiscais e financeiras revelaram-se fundamentais para reativação da economia, especialmente mediante a melhora nas condições de financiamento do setor público e nas facilidades de acesso ao crédito (veja-se ALMEIDA, MARCANTÔNIO e LIMA, 1986 e também POSSAS, 1985; TAVARES, 1986).

1.3. O “Milagre” Econômico, 1968-1973

O novo ciclo expansivo iniciado em 1968 apresentara fortes sinais de prosperidade, que no entendimento de Weisskoff (1978), tiveram origem numa fase anterior. Com o golpe de 1964, a economia brasileira passou por uma fase sem precedentes, marcada pela pressão contínua sobre os salários, a eliminação de litígios trabalhistas e a dissolução do Congresso, eventos que geraram um significativo impacto sobre a distribuição de renda e, principalmente, sobre a formação de capitais.

Esses fatores concorreram em conjunto com as medidas de política econômica do período anterior para o desencadeamento do processo de expansão iniciado em 1968. Na interpretação de Possas (1986), as reformas financeiras de Bulhões-Campos¹² tiveram papel fundamental nesse cenário ao tornarem possível o autofinanciamento das empresas públicas. Dessa maneira, todos os fatos mencionados podem ser apontados como responsáveis pelo forte estímulo à demanda daí oriundo, principalmente por

¹² A equipe econômica a partir de 1964 foi comandada por Roberto Campos e Octávio Bulhões que vieram a diagnosticar como o principal problema econômico a ser combatido a inflação, implementando reformas fiscais e financeiras (LAGO, 1992; TAVARES, 1986).

produtos industriais, gerando uma expressiva ampliação da produção industrial brasileira à época.

No que se refere ao comércio internacional, a partir de 1966 já havia maior fluxo de capitais privados internacionais para o Brasil, mas foi a partir de 1969 que esses recursos aumentaram substancialmente, com ingresso de investimentos estrangeiros diretos da ordem de \$135 milhões de dólares neste ano, atingindo a impressionante marca de um bilhão de dólares em 1973, possibilitando, dessa forma, a acumulação de reservas internacionais. Esses capitais ingressavam, principalmente, via reinvestimento de lucros ou via endividamento externo sob a forma de novos empréstimos.

Tabela 1.9. Principais indicadores econômicos: Brasil, 1968-1973

Anos	PIB Δ %	IPC-FIPE Δ %	Saldo Bal. Comercial US\$ m	Saldo da C. Capital US\$ m	Saldo Trans. Correntes US\$ m	Invest. Estrang. Diretos US\$ m	Dívida externa US\$
1968	9,8	25,2	26	680	-581,76	135	3.780
1969	9,5	22,6	318	936	-364,41	207	4.403
1970	10,4	17,5	232	1.281	-838,74	378	5.295
1971	11,3	20,6	-344	2.173	-1629,7	448	6.621
1972	11,9	17,5	-241	3.793	-1687,95	441	9.521
1973	14	14	7	4.111	-2085,43	1.148	12.572

Fontes: IPEADATA; Dívida externa BACEN.

O governo militar busca incentivar o crescimento econômico por meio da elevação dos investimentos em setores diversificados. Em julho de 1967 é implantado o Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED) com objetivo de alcançar o desenvolvimento econômico. A partir desse momento, os dispêndios relacionados ao setor público atrelados a grandes projetos elevam-se de forma substancial e, conseqüentemente, o setor de bens de capital passa a conquistar importância, atingindo seu auge com elevados índices de crescimento na produção, superiores a 19% ao ano no período (c.f. Tabela 1.11).

Em agosto de 1969 o CDI passou a ser denominado Conselho de Desenvolvimento Industrial (antes chamado de Comissão) e muitas de suas funções foram ampliadas. De acordo com Suzigan *et al* (1974), as atribuições desse órgão incluíam: (i) a seleção e a revisão dos setores industriais a serem estimulados, segundo as prioridades do governo; (ii) a definição da política e dos programas de desenvolvimento industrial; (iii) a

formulação de critérios de avaliação para orientar os Grupos Executivos e (iv) a compatibilização dos planos regionais de desenvolvimento.

Esse órgão sofre outra transformação¹³ em 1970, ampliando seu alcance com a formação dos Grupos de Estudos e Projetos e dos Grupos Setoriais (substituindo os Grupos Executivos que foram extintos). Novos incentivos são distribuídos, voltados principalmente ao favorecimento das importações, como a isenção do imposto de importação e do IPI na aquisição de bens de capital importados sem similar nacional.

No entanto, como consequência, diante do elevado número de setores considerados prioritários, da insuficiência dos meios de análise dos projetos submetidos ao órgão e do também elevado número de projetos (LAGO, ALMEIDA e LIMA, 1979, p. 140), houve uma aprovação indiscriminada por parte do órgão, levando a um aumento substancial nas importações de bens de capital, especialmente no início da década de 1970, de sorte que, no período compreendido entre 1970 e 1973, as aquisições externas dessa categoria de bens mais que duplicaram. Além de isentos dos impostos de importação, os bens de capital importados usufruíam isenção do ICM, o que favorecia os bens importados em detrimento dos produzidos internamente, dificuldades essas ampliadas ainda mais pela maior e melhor disponibilidade de crédito que fornecedores externos possuíam.

Outra iniciativa do governo residiu na criação da Comissão para Concessão de Benefícios Fiscais a Programas Especiais de Exportação (BEFIEEX), onde era possível a importação de bens de capital, desde que fossem necessários à produção de bens destinados à exportação sem arcar com nenhum imposto. Essa medida, porém, estava em desacordo com a Lei do Similar e, agravando o quadro, foi instituído o Decreto-Lei 1.236 que visava permitir a importação de “[...] plantas industriais completas, concedendo mais uma vez dispensa às exigências decorrentes da disponibilidade de similares nacionais” (ASSIS, 1986, p. 36).

O aumento nas importações de bens de capital teve importante papel complementar à indústria de máquinas e equipamentos produzidos no Brasil, porque grande parte desses bens apresentava um nível superior de complexidade tecnológica, além de serem adquiridos em melhores condições, diminuindo o custo para formação do capital das

¹³ Essa ampliação nas funções se deu por meio do Decreto 67.706/70 e dos Decretos-Lei 1.136/70 e 1.137/70. Veja-se Possas (1986).

indústrias. Essa expansão, no entanto, sinalizava para o fato, já observado, que a Lei do Similar não estava sendo cumprida eficientemente.

Além dessas questões relacionadas à má implantação da Lei do Similar, muitos empresários consideravam-na como um instrumento de favorecimento às importações a partir dos inúmeros incentivos concedidos, a lei não era vista como protetora da produção interna. A obtenção desses estímulos à importação só deveria ser necessária nos segmentos onde os índices de nacionalização dos bens de capital fossem baixos e, principalmente, deveria ser considerada a capacidade futura da indústria e não apenas a análise quanto a similaridade, análise esta realizada de forma muito subjetiva (SILVA, 2003).

A partir de 1971, há uma mudança na postura governamental com o intuito de diminuir a discriminação contra as exportações. As resoluções do CDI, no momento da concessão dos incentivos, passam a preocupar-se com critérios referentes à absorção de tecnologia, à melhoria dos níveis de eficiência e ao avanço dos índices de nacionalização dos projetos submetidos. Dessa forma, a distribuição de estímulos passou a ser dependente da elaboração e apresentação de projetos voltados às exportações. No entanto, a conjuntura econômica brasileira, de certa forma, ainda favorecia as importações, com uma taxa de câmbio baixa e elevado custo de insumos.

Da mesma forma, o CDI buscou favorecer o produtor que desejasse adquirir um bem de capital nacional. Como descrevem Almeida, Marcantônio e Lima, ao comprar uma máquina ou equipamento de produção nacional,

[...] os adquirentes teriam direito a um crédito junto ao Governo igual ao montante do IPI incidente sobre os equipamentos, além de poderem utilizar, para fins de cálculo do Imposto de Renda, taxas de depreciação três vezes superiores às normalmente estabelecidas [a partir de 1971] foram estendidas às compras de máquinas e equipamentos nacionais incentivos fiscais semelhantes aos que já beneficiavam às exportações (1986, p. 64).

Da mesma forma como ocorrido em outros períodos da economia brasileira, a política governamental, não logrou êxito em definir quais eram as preferências setoriais, gerando uma concessão indiscriminada de incentivos. Não houve prioridade efetiva à indústria de bens de capital, pois todos esses incentivos às exportações consistiam apenas numa forma de tentar extinguir o tratamento diferenciado e discriminatório

dispensado à indústria nacional de máquinas e equipamentos comparativamente com os benefícios recebidos pelas importações. Os incentivos às importações, não obstante, continuaram e acabaram anulando parte dos estímulos concedidos às exportações¹⁴.

Em agosto de 1968, a política cambial passou a praticar o regime de minidesvalorizações do cruzeiro, buscando eliminar os riscos decorrentes de severas oscilações no câmbio, corriqueiras quando a desvalorização ocorre em intervalos maiores, buscando também facilitar o ajuste da taxa de câmbio às mudanças na oferta e demanda de divisas. Como explica Almeida (1983), a desvalorização cambial, acrescida à evolução interna dos preços no mercado norte-americano, revelou-se maior que o aumento dos preços dos bens de capital produzidos, de forma que a taxa de câmbio teria se movido de forma a favorecer a competitividade dos bens de capital domésticos e, por extensão, as exportações brasileiras.

Diante dessas medidas governamentais, foi possível uma rápida expansão das exportações que, aliada à melhoria nas relações de troca, viabilizou um aumento substancial na capacidade de importação do Brasil. Essa “[...] rápida expansão das exportações, a crescente disponibilidade de divisas e o aumento na contribuição dos investimentos para o PNB contribuíram para o crescimento econômico do Brasil”, (BALASSA, 1979, p. 748). Entre 1968 e 1973, o PIB registrou um avanço médio de 11,2% ao ano.

O governo mantém os vultosos investimentos e difunde um esquema de subsídios e incentivos fiscais com o intuito de promover setores e regiões específicas. O BNDE mantém sua função de financiador de investimentos do setor público e mais da metade do total dos desembolsos do banco passam a ser concedidos ao setor privado (até 1967 o maior beneficiado dos recursos dessa instituição era o setor público).

¹⁴ Para maiores informações consultar Assis (1985) e Secretaria da Indústria, Comércio, Ciência e Tecnologia (1986).

Tabela 1.10. Colaboração Financeira do Sistema BNDE, por Setores e Segmentos Selecionados, Brasil: 1968-1973 (Cr\$ 1.000,00)

Ano	Colaboração Financeira do Sistema BNDE				FINAME
	Setor Público	Setor Privado	Siderurgia	Ind. de Transformação	
1968	453.970	536.419	57.038	333.119	223.541
1969	541.346	807.449	137.000	609.831	245.590
1970	645.752	1.218.808	146.026	905.388	361.678
1971	1.095.554	2.122.036	422.500	1.632.360	761.583
1972	1.062.625	3.807.325	373.200	2.524.409	1.159.471
1973	1.814.247	5.693.831	776.100	4.065.671	1.970.431

Fonte: Almeida (1983, p. 30).

O FINAME, ao final de 1971, introduziu o Programa de Longo Prazo, favorecendo o setor de bens de capital, buscando viabilizar a comercialização de máquinas e equipamentos de maior porte com prazo de oito anos de financiamento. Em 1972, foi criado o Programa Especial do FINAME destinado aos setores considerados prioritários, com prazos de até 15 anos de financiamento, juros mais baixos (1% a 7% ao ano) e correção monetária. Uma das funções dessa instituição era equiparar as vantagens de comercialização obtidas na compra de um equipamento nacional com as recebidas na aquisição de um produto importado. Mesmo diante desses benefícios, como assinala Assis (1985), a parcela de equipamentos financiada por crédito de fornecedores privados estrangeiros se manteve elevada no período.

Na interpretação de Lago, Almeida e Lima (1979), o governo militar do período desempenhou papel importante na implantação e expansão de inúmeros setores básicos da economia nacional como, por exemplo, na indústria siderúrgica, com a criação da CONSIDER, e na indústria petroquímica, com a PETROQUISA (Petrobras Química S.A., subsidiária da Petrobras). Concedeu também estímulos para indústria de construção naval, isentando de impostos de importação e do IPI quando os produtos fossem destinados à construção de cargueiros, mas deveriam obter financiamento externo e, em alguns casos, não haveria nem a apuração da comparação com similar nacional.

Em 1969 foi instituída a EMBRAER - Empresa Brasileira de Aeronáutica -, motivada principalmente pela fragilidade das empresas existentes nesse ramo. Outra experiência estatal foi a Usiminas Mecânica – USIMEC – (em 1970), voltada à fabricação de

estruturas metálicas e equipamentos para indústria siderúrgica. Registram-se, assim, várias incursões importantes do governo no setor de bens de capital. No entendimento de Possas (1986, p. 42), o ano de 1970 é considerado o auge do período: “[...] a principal [característica] é que a liderança do crescimento passou dos setores produtores de bens duráveis de consumo aos de bens de capital, cuja taxa de crescimento [de] 39% ao ano entre 1971 e 1973 ultrapassou a dos primeiros, apesar desta ter se mantido bastante elevada, em torno de 21,2%”. Na tabela abaixo são apresentadas as taxas médias de crescimento dos principais segmentos industriais do país no período.

Tabela 1.11. Taxas médias de crescimento de setores selecionados, Brasil, 1966-1972

Categorias de Bens	1966/69	1969/72
Capital	7,5	19,3
Duráveis de Consumo	16,2	15,2
Não-duráveis de consumo	8,4	5,1
Intermediários	9,5	12,8
Total	9,5	11,1
Bens de Consumo	10	7,2
Bens de Produção	9	14,1

Fonte: Suzigan *et al* (1974, p. 117).

O dinamismo do setor industrial no interregno 1968-73 deveu-se à demanda interna, estimulada principalmente pelas políticas setoriais. Os investimentos em infra-estrutura contribuíram para a consolidação do setor de bens de capital e, especialmente, do segmento de bens de capital sob encomenda (BKE). Os setores de geração de energia elétrica e de transporte e comunicação também experimentaram avanço por conta das políticas governamentais. Em vários segmentos do setor de bens de capital houve aumento na produção, conforme indica a Tabela 1.12.

Tabela 1.12. Indicadores de produção física de bens de capital selecionados: Brasil, 1968-1973

Ano	Caminhões (unidades) (1)	Ônibus (unidades) (2)	Embarcações entregues (3)	Aviões		Locomotivas (unidades) (6)	Tratores (unidades) (7)	Colheitadeiras combinadas automotrizes (unidades) (8)
				Leves (unidades) (4)	Vagões (unidades) (5)			
1968	41.990	5.696	199.060	3	298	15	12.388	132
1969	50.569	5.679	75.090	44	1.585	15	11.919	272
1970	38.388	4.058	90.202	52	1.808	11	16.707	730
1971	38.868	4.393	177.540	61	1.935	60	25.448	1.232
1972	50.150	5.218	294.117	67	1.496	36	34.549	1.932
1973	64.844	6.144	164.150	111	3.406	56	44.211	3.764

Fonte: Lago, Almeida e Lima (1979, p. 142).

O setor de bens de capital pode ser considerado o motor de crescimento da economia brasileira no período 1968-1973, uma vez que a expansão da produção dessa categoria de bens, à época, realizou-se a uma taxa um pouco superior a das importações, reflexo do aumento na internalização desses produtos. O bom desempenho do setor de bens de capital pode ser explicado por inúmeros fatores, como a expansão do investimento agregado, que contribuiu para a ocupação da capacidade ociosa, bem como das encomendas dos setores público e privado. Como explicam Tavares e Assis:

[...] instaura-se o círculo virtuoso do crescimento, envolvendo toda a indústria, que em boa parte é mercado de si mesma. O consumo crescia com o emprego, mas, sobretudo à custa do endividamento. O mercado expandiu-se com a dívida [...] subiu o custo da alimentação, do aluguel e do transporte. Caíram os preços relativos dos eletrodomésticos e dos automóveis. Assim se distorciam os padrões de produção e consumo com referência à base de necessidades concretas da sociedade brasileira. Mas o mercado, em seu conjunto, expandiu-se, (1985, p. 39-40).

Em função disso, os benefícios não foram distribuídos de forma proporcional aos diferentes segmentos sociais em decorrência da queda poder de compra dos salários e do conseqüente agravamento da concentração de renda, ambos os problemas resultantes da política governamental. Para Lago, os mesmos resultados poderiam ter sido alcançados de outra forma, com “[...] uma política salarial menos restritiva, maior liberdade individual e uma maior participação da [...] população nas decisões e nos frutos do crescimento” (1992, p. 294).

2. CONSOLIDAÇÃO DO SETOR DE BENS DE CAPITAL: DO II PND AOS PLANOS DE ESTABILIZAÇÃO DA DÉCADA DE 1980

2.1. II Plano Nacional de Desenvolvimento, 1974 a 1979

No início de 1974 o país foi abalado por turbulências externas e internas. No plano internacional, verifica-se a quadruplicação dos preços internacionais do petróleo, agravando a conjuntura econômica brasileira, pois o país era fortemente dependente das importações desse insumo específico¹⁵. Adicionou-se a esse problema o subsequente cenário de recessão mundial, não havendo mais uma situação comercial e financeira tão favorável como no período anterior. A queda no nível de atividade dos países desenvolvidos refletiu-se no fraco desempenho das exportações brasileiras, prejudicando também a capacidade para importar do país e piorando ainda mais o estado da balança comercial brasileira. O saldo positivo de \$7 milhões de dólares em 1973 converteu-se em um déficit da ordem de -\$4,6 bilhões de dólares já no ano seguinte. O resultado da conta corrente, que já estava em déficit no ano de 1973, passou de -\$2 bilhões de dólares para -\$7,5 bilhões de dólares em 1974, mantendo-se elevado por todo o período.

Nesse turbulento cenário externo inscreve-se ainda forte deterioração das relações de troca do país, pois o preço em dólares das importações cresceu 54% entre 1973 e 1974, enquanto o preço das exportações aumentou apenas 26%, resultando numa deterioração de 18% nos termos de intercâmbio do Brasil (BALASSA, 1979). Castro e Souza definiram bem a fragilidade da economia brasileira no período:

[A]quilo que a economia tinha a oferecer ao mundo não mais seria capaz de comprar o indispensável ao seu funcionamento, e, claro, ao seu crescimento. Era como se, enquanto exportadora, a economia permanecesse no mesmo ponto, mas suas necessidades tivessem se trasladado para um patamar muito mais elevado. E o Balanço de

¹⁵ O país importava cerca da metade do petróleo consumido, e não havia possibilidade de substituição de importação do combustível no curto prazo (CAMPOS, 1999, p. 50). A dependência do petróleo era muito elevada porque o modelo de desenvolvimento implantado pelo setor industrial brasileiro utilizava-o como principal fonte de energia, especialmente pelos seguintes aspectos: (i) a substituição do transporte ferroviário por rodoviário implicou a troca da energia elétrica por óleo diesel; (ii) o aumento na quantidade e extensão das estradas asfaltadas, e (iii) o estímulo à aquisição de automóveis (BACHA, 1982). Diante das circunstâncias, necessitava-se de uma mudança na matriz energética brasileira, processo ainda em curso no país.

Pagamentos ali estava a registrar as dimensões do desastre (1988, p. 36).

Conjuntamente, sucede uma tendência à reversão no bom desempenho das variáveis econômicas. Registra-se um início de desaceleração do crescimento econômico, pois a taxa de crescimento do PIB em 1974 caiu a quase à metade da magnitude observada ano anterior (quando exibia 14% ao ano), com 8,2% de taxa anualizada, continuando em trajetória descendente em 1975, atingindo 5,2% ao ano. Registra-se, ainda, um aumento no endividamento externo, que se elevou de \$20 bilhões de dólares em 1974 para \$55 bilhões de dólares em 1979. No intervalo, houve inclusive um recrudescimento das pressões inflacionárias, cuja média, medida pelo IPC, ficou em 41,4% ao ano, duplicando durante o período compreendido entre 1974 e 1979. Para Tavares e Assis, o salto na taxa de inflação deveu-se ao avançado grau de indexação da economia:

[N]uma economia indexada como a brasileira, todo choque de preços devido a fatores conjunturais e transitórios (queda de safras, alta do petróleo, etc.) tende a produzir um efeito permanente ao fixar um novo patamar de inflação, mais elevado, devido ao mecanismo de realimentação da correção monetária. É que os setores não-atingidos pela primeira alta defendem sua renda ajustando os preços de seus bens e serviços aos novos custos; os novos preços afetam os custos dos setores onde se produziu a alta original, e uma nova onda de elevação de preços se tomará necessária para compensá-los, assim se generalizando o novo patamar da inflação (1986, p. 59).

Além de todas as dificuldades apontadas, os problemas surgiram a partir da própria implantação da estrutura produtiva, conduzida de forma desequilibrada, com forte dependência de insumos e equipamentos importados. Pode-se argumentar, como lembram Castro e Souza (1988, p. 36), que na crise pela qual passava o Brasil “[...] estavam sendo questionados a estrutura produtiva, a inserção no comércio internacional e o próprio estilo de crescimento da economia”. Todos esses fatores estruturais, conjunturais, internacionais e nacionais estavam entrelaçados ampliando os problemas a serem enfrentados pelo país.

Tabela 2.1. Principais indicadores econômicos: Brasil, 1974-1979

Anos	PIB Δ%	IPC-FIPE Δ%	Saldo Bal. Com. US\$ m	Saldo C. Capital US\$ m	Saldo C. Corrente US\$ m	Saldo Inv. Est. Diretos US\$ m	Dívida Externa US\$ b
1974	8,2	33,0	-4.690	6.531	-7.504	1.207	20,0
1975	5,2	29,3	-3.540	637	-6.999	1.202	25,1
1976	10,3	38,1	-2.254	8.499	-6.425	1.391	32,1
1977	4,9	41,1	96	6.151	-4.826	1.827	37,9
1978	5,0	39,9	-1.024	11.884	-6.983	2.180	52,1
1979	6,8	67,2	-2.839	7.616	-10.708	2.407	55,8

Fonte: IPEADATA.

Frente a esses problemas, o governo dispunha de duas saídas: o financiamento ou o ajustamento. A opção escolhida foi o financiamento, pois assim evitar-se-iam maiores obstáculos na adaptação da economia à nova realidade da economia mundial. Para tanto, seria necessária uma farta disponibilidade de recursos internacionais¹⁶. Seguindo essa alternativa, o governo do Presidente Ernesto Geisel, com Mário Henrique Simonsen na pasta da Fazenda, apresenta o II Plano Nacional de Desenvolvimento¹⁷ e, mesmo diante da conjuntura altamente desfavorável, a taxa de investimento projetada é mantida em patamar elevado. Ou, como rezava o próprio documento:

O Brasil deverá ajustar a sua estrutura econômica à situação de escassez de petróleo, e ao novo estágio de sua evolução industrial. Tal mudança implica em grande ênfase nas Indústrias Básicas, notadamente o setor de Bens de Capital e o de Eletrônica Pesada, assim como o campo dos Insumos Básicos, a fim de substituir importações e, se possível, abrir novas frentes de exportação. [...]

¹⁶ Após a crise de 1973, também houve aumento nos preços de várias matérias primas, gerando excedentes financeiros no mercado internacional que, porém, não encontravam escoadouro nos países desenvolvidos em recessão. Nesse contexto, o Brasil pôde implantar projetos que permitiram sustentação do crescimento da economia à custa de uma intensificação de seu endividamento externo (LESSA e EARP, 2004, p. 02).

¹⁷ Com esse Plano, o governo deixou claro que para combater os problemas econômicos não seguiria uma estratégia de recessão, considerando essa alternativa inconveniente e ineficaz (ASSIS, 1985, p. 57). Agiu, assim, diferentemente de outros países que, confrontados pelo primeiro choque do petróleo, optaram pelo ajustamento mediante políticas de desaquecimento, acompanhadas da elevação gradual dos preços dos derivados de petróleo, como os Estados Unidos, a Holanda e a Alemanha (CASTRO e SOUZA, 1988, p. 28). Cabe ressaltar, no entanto, que o comportamento de recorrer ao endividamento foi uma medida adotada também pela maioria dos países latino-americanos (BURATTO e PORTO JR., 2001, p. 106).

O desenvolvimento industrial, para expandir maciçamente capacidade, hoje plenamente utilizada, e a fim de acelerar a substituição de importações em setores básicos, está condicionado à realização de investimentos de cerca de Cr\$ 300 bilhões no período [...] O crescimento esperado da Indústria, no período 1975-1979, é de taxas da ordem de 12% ao ano (II PND, 1974, p. 36-37).

No entendimento de Coutinho e Belluzzo (1982) o governo teve a pretensão de unir objetivos irreconciliáveis, ao manter elevadas taxas de crescimento, buscar reverter o agravamento da inflação e objetivar o equilíbrio do balanço de pagamentos.

Diante da escolha adotada pelo governo brasileiro à época, Castro e Souza concluem:

[A] economia brasileira foi levada a ingressar num longo período de ‘marcha forçada’ [...] sustentando taxas de investimento excepcionalmente elevadas, não obstante as dificuldades trazidas pela crise [...] encontrava-se em curso, em 1974 – recém-iniciados, a meio caminho, ou em fase de conclusão – um volume sem precedentes de investimentos, decididos a partir do galopante crescimento do mercado interno, ocorrido nos anos anteriores (1988, p. 08).

Mais especificamente, as principais metas do II PND consistiam em: (a) um crescimento econômico de 10% ao ano; (b) expansão industrial de 12% ao ano (como visto); (c) ampliação na produção agrícola em 7% ao ano; (d) aumento de duas vezes e meia nas exportações para acabar com as limitações imediatas do balanço de pagamentos; (e) substituir as importações no setor de bens de capital e insumos básicos (química pesada, siderurgia, metais não-ferrosos e minerais não-metálicos) para suprir as carências da oferta interna; (f) desenvolver projetos de exportação de matérias-primas (celulose, ferro, alumínio e aço); (g) elevar a produção interna de petróleo e também a capacidade de geração de energia hidrelétrica, e (h) melhorar o sistema ferroviário e o de telecomunicações (SERRA, 1982, p. 104).

Na definição governamental, o Plano tinha o objetivo de cobrir as áreas de fronteira entre o subdesenvolvimento e o desenvolvimento a partir da presença ativa do Estado, não deixando a cargo do mercado a condução da política econômica. Diante do desequilíbrio do Balanço de Pagamentos e da crise externa, não se poderia esperar que o

crescimento resolvesse o problema da má distribuição de renda sem intervenções¹⁸ (CASTRO e SOUZA, 1988).

Assim, sob o âmbito do II PND, o governo manteria os vultosos investimentos e a economia se equilibraria sobre três pilares, a saber: (1) o Estado; (2) o capital estrangeiro e (3) o capital industrial nacional. Esse último, embora considerado o segmento mais fraco, deveria ser responsável por uma parte da petroquímica e pelo setor de bens de capital, considerados aqueles de maior potencial dinâmico da economia¹⁹. O investidor estrangeiro, por sua vez, tinha as melhores perspectivas, implantando novas instalações no país, e expandindo as existentes, favorecidos por créditos internacionais.

Nota-se, no período um elevado grau de complementaridade entre as empresas nacionais e as estrangeiras, em alguns setores as firmas internacionais nem participaram (como construção civil, mineração e outros), permitindo que o mercado fosse suprido apenas por produtores nacionais. Há também, contudo, a associação do capital internacional ao nacional (tanto privado como estatal), sendo extremamente favorável para as indústrias domésticas do ponto de vista tecnológico, e pelos benefícios no balanço de pagamentos.

Quanto à política cambial, o governo, no entender de Balassa (1979), deveria aplicar uma maxidesvalorização do cruzeiro para estimular as exportações. Essa medida, porém, apresentava o risco concreto de exacerbar as pressões inflacionárias, elevando o montante da dívida externa em moeda nacional, além de reduzir a confiança dos investidores externos. Assim, o governo optou por seguir com a política de minidesvalorizações.²⁰

¹⁸ Para Almeida, Marcantônio e Lima (1986, p. 62), essa postura do governo trazia uma visão diferente da demonstrada durante o período do “milagre”, quando o então ministro Delfim Netto declarou: “Só posso trabalhar para 60% da população, os 40% restantes (os miseráveis) não são problema meu” (TAVARES e ASSIS, 1985, p. 38).

¹⁹ Como visto, o setor de máquinas e equipamentos era favorecido pelas encomendas do setor público e pelos vantajosos créditos do BNDE.

²⁰ De acordo com Tyler (1980, p. 457-8) se essas desvalorizações fossem maiores aumentariam as restrições às importações. Mas essa cumpre notar, seria uma medida contraditória, pois o governo sempre estimulou a aquisição de empréstimos internacionais com incentivos (a partir da própria conjuntura interna e das altas taxas de juros), de sorte que a maxidesvalorização seria considerada uma traição aos devedores, além de inibir a aquisição privada de novos empréstimos internacionais.

Outra iniciativa do governo, a partir 1975, residiu em medidas com intuito de alcançarem o equilíbrio na balança comercial que, durante o período analisado, apresentou déficits consecutivos (exceto no ano de 1977, quando registrou um pequeno superávit de \$96 milhões de dólares). No que tange às importações, adotou-se uma série de medidas, tais como (a) o aumento de tarifas; (b) o retorno da exigência de depósito prévio; (c) a implantação de quotas; (d) maiores investimentos na substituição de importações, principalmente na produção de bens intermediários e de capital para o mercado interno; (e) a imposição de novas restrições na importação de produtos supérfluos, e (f) maior rigidez na aplicação da Lei do Similar para o setor privado.

Houve medidas governamentais com intuito de restringir também as importações de petróleo, diante da crise mundial, entre as quais a determinação de que o álcool, feito principalmente de cana-de-açúcar, fosse misturado em toda gasolina, prevendo-se um crescimento na produção interna de álcool em três vezes até 1980, além de permitir-se a entrada de companhias petrolíferas estrangeiras no país (BALASSA, 1979, p. 761). Igualmente foram tomadas medidas para estimular as exportações, com um aumento nas concessões de crédito para empresas exportadoras de manufaturados e, sob o âmbito do BEFIEEX, concederam-se isenções de impostos de importação para empresas cuja produção estivesse voltada à exportação.

No tocante à política industrial, em 1974, o CDI incentivou a aquisição de bens de capital produzidos internamente, setor que voltou a ser considerado prioritário pelo órgão. No entanto, as ações do Conselho dependiam da aprovação de outras instâncias do governo, mantendo sua independência restrita, que na opinião de Almeida se deve:

[Ao] fato de que grande parte dos estímulos se refere à isenção de impostos sobre importação, pois desse modo, à medida que o índice de nacionalização for aumentado, o poder do CDI tenderá a ser consideravelmente reduzido, pois a importância dos estímulos deverá decrescer significativamente (1983, p. 59).

E a análise desse autor é confirmada, pois no período houve uma redução na participação dos bens de capital importados, de uma média de 33% entre 1971-73 para 26% entre 1975 e 1977, mesmo tendo ocorrido elevação nas importações brasileiras em geral de \$12 bilhões de dólares em 1974 para \$22 bilhões de dólares em 1979, as aquisições de bens pertencentes a essa categoria de bens declinaram (LAGO, ALMEIDA e LIMA, 1979).

A elevação da participação dos bens de capital produzidos internamente na produção global pode ser percebida na tabela 2.2 ao observarem-se os projetos submetidos ao CDI. Nota-se um aumento gradual na participação das máquinas e equipamentos nacionais no total dos investimentos em bens de capital dos projetos aprovados pelo Conselho e, no setor de transformações, a porcentagem de nacionalização é ainda maior.

Tabela 2.2. Projetos aprovados pelo CDI
Participação % dos setores nacionais: Brasil, 1973-1978

Setores industriais	1973	1974	1975	1976	1977	1978
Bens de Capital	28	37	37	36	52	47
Total da Indústria de Transformação	36	44	52	56	68	72

Fonte: Almeida (1983, p. 60).

Por meio da Resolução nº. 35/74 procurou-se adequar os critérios para aprovação dos projetos do CDI às diretrizes da política econômica, de modo que os projetos deveriam se enquadrar nas seguintes características: (a) destinarem-se a substituir importações; (b) estarem voltados para exportações (desde que a oferta interna estivesse suprida); (c) buscar a descentralização industrial e (d) procurar um equilíbrio entre capital próprio e de terceiros. No início de 1976, a instituição sofreria inúmeras alterações, diminuindo a concessão de incentivos. O CDI deixou de ser, na ocasião, o principal órgão da política industrial do país, função que passou a ser exercida pelo recém-criado CDE²¹ – Conselho de Desenvolvimento Econômico – que deveria completar as deficiências do CDI, com objetivo de apoiar a indústria nacional especificamente a de bens de capital, e a de insumos básicos, além de ser responsável por fiscalizar para que as empresas e demais entidades públicas importassem máquinas e equipamentos apenas quando não existisse similar nacional, mesmo se o órgão possuísse recurso para essa aquisição no seu orçamento.

De modo geral, o governo desempenhou papel importante no período ao gerar demanda para o setor, principalmente no segmento de bens de capital sob encomenda, constituindo-se o gasto público em componente fundamental no bom desempenho dessa categoria de bens no período (cf. tabela 2.3). Houve, inclusive, o planejamento da

²¹ Na interpretação de Monteiro *et al.* (1986), órgãos como CDI e CDE, mesmo com um papel importante, tiveram uma atuação restrita e, com o passar dos anos, experimentaram declínio de sua influência na formulação das políticas, pois a existência de inúmeros órgãos permitiu um “fracionamento” das ações governamentais direcionadas ao setor.

articulação de ações entre empresas estatais e empresas privadas, como no caso da Petrobras e suas fornecedoras, recomendando-se que:

[A]s empresas públicas e sociedades de economia mista federais, bem como suas subsidiárias, usuárias ou adquirentes de bens de capital, organizassem, em caráter permanente, Núcleos de Articulação [NAI] com a indústria com o encargo de promover, na compra de equipamentos, a preferência por aqueles de fabricação nacional²² (ALMEIDA, 1983, p. 80-81).

A principal função desses núcleos seria informar antecipadamente os produtores do setor de bens de capital sobre as características e quantidades que seriam compradas pelos programas de investimento com o propósito de alcançar maior participação das organizações nacionais de consultoria nos projetos de engenharia, (ALMEIDA, 1983). Durante o período, a produção de bens de capital, assim como as exportações dos mesmos, registraram crescimento, mas ainda em ritmo inferior ao das importações.

Tabela 2.3. Indicadores da indústria de bens de capital: Brasil, 1974-1979

Anos	Produção <i>quantum</i> (2002 = 100)	Exportações (FOB) US\$ bilhões	Importações (FOB) US\$ bilhões
1975	98,7	0,37	2,64
1976	108,5	0,39	2,28
1977	102,8	0,55	1,86
1978	102,9	0,82	2,22
1979	111,0	1,19	2,25

Fontes: Produção: IPEADATA, Exportações e Importações: MDIC.

Com o intuito de fortalecer a indústria nacional, o governo disponibilizou grande volume de créditos subsidiados, resultando no virtual esgotamento dos recursos das agências governamentais, uma vez que a filosofia norteadora do BNDE deveria ser a do lucro nulo²³. Para estimular a compra de equipamentos nacionais, os novos empréstimos do FINAME foram acrescidos na mesma proporção que o bem a ser adquirido estivesse nacionalizado. Por exemplo: cada \$100 utilizados para a compra de um equipamento

²² Uma inversão na posição governamental anterior, quando as importações possuíam grandes estímulos de modo que os adquirentes de bens de capital buscavam importar o máximo possível, a partir das vantagens a serem obtidas (ALMEIDA, MARCANTÔNIO e LIMA, 1986).

²³ Essa opção posteriormente foi utilizada em outras instituições como a Caixa Econômica Federal e o BNH, Banco Nacional de Habitação (cf. SILVA, 2003, p. 03 e ASSIS, 1985, p. 60).

que possuísse um grau de nacionalização de 50%, o empréstimo seria acrescido de \$50 a título de capital de giro (ASSIS, 1985).

Outra medida governamental no âmbito das instituições de crédito consistiu na transferência de vultosos fundos do PIS e do PASEP ao domínio do BNDE, permitindo uma duplicação na dotação de recursos do banco, com objetivo de financiar em maior escala os investimentos da economia brasileira. Essa instituição, que passa a ter papel fundamental na dinâmica do setor de bens de capital, assiste ano a ano ao crescimento de créditos, bem como das operações do FINAME.

Tabela 2.4. Operações do Sistema BNDE: Brasil, 1974-1978 (em Cr\$ milhões)

Anos	Setor Público	Setor Privado	Total	Transporte	Energia Elétrica	Siderurgia	Total Ind. Transf.
1974	6.815	13.525	20.340	2.617	391	3.284	12.469
1975	8.555	29.187	37.743	1.411	508	7.203	23.954
1976	13.158	55.277	68.436	392	---	5.490	35.792
1977	9.503	36.133	45.637	480	37	5.905	13.624
1978	21.874	145.941	167.816	2.353	707	7.221	41.560

Fonte: Almeida (1983, p. 70).

O FINAME enfrentava dificuldades na definição da destinação mais eficiente para seus créditos, dentre as duas possibilidades possíveis, quais sejam: as empresas privadas nacionais e as subsidiárias de empresas estrangeiras, considerando que essas últimas possuíam melhor acesso aos financiamentos externos. A orientação ideal seria um acesso desigual a esses recursos, favorecendo as firmas nacionais de modo que as empresas estrangeiras buscassem outras fontes de crédito e só posteriormente competissem pelos recursos limitados do FINAME. Além disso, esse seria um meio de as empresas estrangeiras detentoras de tecnologia se associar às empresas nacionais, favorecendo o aumento no índice de nacionalização.

Durante o período, ficou estabelecido que o FINAME e todas as agências oficiais de empréstimos de longo prazo deveriam limitar em 20% a correção monetária (cf. ALMEIDA, 1983 e SILVA, 2003) com objetivo de favorecer os financiamentos dos produtores nacionais de bens de capital, gerando uma redução nos encargos sobre esses empréstimos. Dessa forma os recursos foram extremamente subsidiados visando o

aumento nos investimentos e na capacidade instalada da economia nacional. O resultado dessa medida foi muito benéfico, elevando o número de projetos implantados.

Sob a esfera do BNDE mais três empresas subsidiárias foram criadas durante a primeira reunião do CDE: (1) EMBRAMEC – Mecânica Brasileira S.A. –, que participaria como acionista em empreendimentos relacionados à implantação ou expansão no setor de máquinas e equipamentos, mesmo se o projeto já recebesse recursos do BNDE; (2) a FIBASE – Financiamento de Insumos Básicos –, como a denominação sugere, tinha a função de fornecer capital de risco e financiamentos para a área de insumos básicos, e (3) a IBASA – Investimentos Brasileiros S.A. –, com o papel de fortalecer a empresa privada nacional. Essas instituições tinham como objetivo principal apoiar um setor específico da atividade industrial, buscando reter a demanda para o setor nacional de bens de capital (ALMEIDA, 1983).

Além dos estímulos de demanda, fiscais e creditícios, o governo também atuou como produtor de bens de capital, tendo importante papel na transformação ocorrida durante o II PND. Duas das empresas estatais criadas no período são voltadas para interesses militares, a saber, a IMBEL – Indústria de Material Bélico do Brasil – e Celma – Companhia Eletromecânica –. O governo também se fazia presente, como produtor, nos seguintes segmentos; (a) fabricação de estruturas metálicas e equipamentos para a indústria siderúrgica, com a USIMEC – Usiminas Mecânica S.A.; (b) participação na produção de aeronaves com a EMBRAER – Empresa Brasileira de Aeronáutica; (c) produção de material ferroviário, com a MAFERSA – Material Ferroviário S.A.; (d) fabricação de componentes pesados para usinas nucleares a partir da NUCLEP – Nuclebrás Equipamentos Pesados S.A. –, e, ainda (e) na fabricação de computadores, COBRA – Computadores e Sistemas Brasileiros S.A.

Segundo a avaliação de Almeida, Marcantônio e Lima (1986), os substanciais investimentos governamentais, mediante as empresas estatais, podem ser considerados o sustentáculo do II PND, por duas razões principais: (1) por esses investimentos terem desencadeado uma elevação na demanda das empresas privadas, e (2) pelo fato desses projetos terem grande prazo de maturação, assim seus efeitos ainda duraram por muitos períodos, mesmo após a queda nos investimentos privados, verificada ao final da década de 1970.

Os autores acrescentam ainda que, a entrada do governo como provedor do mercado, mediante as empresas estatais, estaria motivada não só por pretensas razões de segurança nacional, como também por problemas intrínsecos a determinados setores e pelo próprio comportamento das empresas privadas, que se mostravam incapazes de impulsionar certas atividades consideradas estratégicas pelo governo (ASSIS, 1985), especialmente diante das dificuldades enfrentadas pela economia nacional no contexto da recessão internacional. Dessa forma, o setor privado teria “abandonado” determinados setores à ação das empresas estatais para que as mesmas enfrentassem os riscos e desafios do mercado.

Na avaliação de Serra (1982), essa investida do governo como produtor de bens de capital apresentaria motivações mais específicas, como a necessidade de grandes dimensões iniciais das plantas, a exigência de certo grau prévio de desenvolvimento tecnológico e o fato de o Brasil haver ingressado no setor industrial tardiamente:

[P]aralelamente, a economia primária exportadora não engendrou mecanismos de centralização financeira privada capazes de oferecer sustentação à acumulação industrial [...] afora o problema representado pela grande magnitude do volume de recursos a ser mobilizado em um estágio ainda incipiente de desenvolvimento das forças produtivas (1982, p. 69).

Além disso, lembra ainda Serra, a interdependência e a complementaridade entre os projetos industriais citados exigiam que a implantação de alguns setores fosse feita em blocos. O Estado, nessas condições, assumiu as funções de provedor da necessária centralização financeira, assim como a de coordenação dos grandes blocos de investimento em infra-estrutura, matérias-primas e insumos básicos. O setor de bens de capital, portanto, no período em exame, foi beneficiado por inúmeras ações governamentais, primeiramente por aquelas ainda oriundas do “milagre econômico” e, posteriormente, pelos investimentos do II PND. Embora as metas pretendidas pelo II Plano Nacional de Desenvolvimento não tenham sido plenamente alcançadas, pode-se dizer, com Serra, que “[...] o setor de bens de capital esteve à frente até 1976 e, ainda no conjunto do período 1976-1980, sua taxa de crescimento média foi superior à do setor manufatureiro” (1982, p. 106).

Em 1978, alguns setores pertencentes à indústria de bens de capital, principalmente aqueles dependentes de gastos governamentais, começaram a apresentar menor

dinamismo, não conseguindo manter o crescimento experimentado no período anterior e que fora sustentado principalmente pelos gastos e incentivos públicos (ASSIS, 1985). A evolução da produção de alguns bens de capital selecionados pode ser analisada na tabela 2.5 abaixo.

Tabela 2.5. Produção física, máquinas e equipamentos selecionados: Brasil, 1974-1978.

Equipamentos	1974	1975	1976	1977	1978	Δ % média
Caminhões	79.413	78.688	83.891	101.338	86.303	2,9
Ônibus	8.262	10.126	12.059	13.855	14.294	14,9
Tratores	53.199	66.169	71.713	58.709	54.934	2,0
Colheitadeiras	5.368	6.589	7.289	---	---	16,7
Vagões	3.576	5.025	4.479	2.908	3.915	7,3
Locomotivas	77	107	106	110	42	(5,0)
Aviões	174	304	518	550	222*	22,9
Embarcações	320.440	466.500	585.620	497.035	801.230	29,3

Fontes: Almeida (1983, p. 43). * Estimativa.

Verifica-se ter havido crescimento substancial em alguns segmentos no período de 1974 a 1978, como na produção de ônibus, aviões e embarcações, ainda que alguns a taxa de avanço da produção não tenha acompanhado o mesmo ritmo como, por exemplo, na oferta nacional de vagões, caminhões, tratores e locomotivas, essa última categoria tendo crescido em 1975 e 1977 e somente no último ano apresentando forte recuo, o que tornou sua taxa média negativa para todo o intervalo. No entendimento de Tavares e Assis (1985), não foi possível manter a atividade industrial em nível elevado, como pretendido pelo II PND, devido às discontinuidades inerentes à escala dos investimentos executados pelo governo:

[S]eria necessário que o investimento público crescesse indefinidamente, descolado do seu próprio mercado. Em outras palavras, que se empilhasse uma Itaipu sobre a outra, independentemente da expectativa de aumento da demanda de energia elétrica na economia [... era a] premissa implícita do II PND ao induzir instalação subsidiada de um vasto parque de produção de bens de capital a partir de uma demanda concentrada sob forma de megaprojetos do setor público. A discontinuidade era inevitável. (1985, p. 62).

Serra (1982, p. 113), por sua vez, também identifica alguns outros problemas no setor, tais como: (i) a entrada de empresas estrangeiras, especialmente em segmentos já atendidos por congêneres nacionais; (ii) a importação de produtos que poderiam ser produzidos pela indústria nacional, estimulada principalmente pela abundância de financiamentos externos; (iii) a instabilidade da demanda de bens de capital no mercado doméstico e, por fim, (iv) a falta de desenvolvimento da especialidade de engenharia de projetos no Brasil.

Tabela 2.6. Utilização da capacidade instalada setor de bens de capital: Brasil, 1974-1979

Trimestres	1974	1975	1976	1977	1978	1979
1	91	87	88	81	78	79
2	88	88	88	82	82	78
3	88	87	86	n.d.	80	80
4	86	87	87	82	82	80
Média	88	87	87	82	81	79

Fonte: IPEADATA. Obs.: Plena capacidade=100; n.d.=não disponível.

Escrevendo à época, Tavares e Belluzzo observaram que a recessão prevista por muitos em função do primeiro choque do petróleo, a ser indicada por uma queda no uso da capacidade instalada do setor de bens de capital no país, somente viria a se manifestar ao final do período em tela:

[...] A reversão endógena do ciclo não se [manifestou] de forma abrupta, como ocorrera no período anterior. Isto porque o investimento estatal (empresa e governo) [continuou] crescendo de maneira sustentada até o presente, graças, de um lado, à capacidade de autofinanciamento corrente das empresas públicas e a sua capacidade de endividamento própria nos mercados financeiro interno e externo (1982, p. 133).

O II PND, portanto, movia-se em meio a contradições, buscando, de um lado, altas taxas de crescimento, sem levar em consideração a conjuntura econômica internacional recessiva, enquanto, por outro lado, a política econômica dividiu-se entre “[...] o combate mais dramático à inflação e aos desequilíbrios recorrentes do balanço de pagamentos, e [...] a sustentação, em níveis elevados, da produção corrente” (MELLO e BELLUZZO, 1982, p. 156). Já na visão de Castro e Souza (1988, p. 126), a política econômica no período foi uma reafirmação do endividamento externo, juntamente com

o aumento da ação reguladora do Estado. A meta primordial do II PND era progredir a estrutura industrial do país, tornando-o mais forte industrialmente para alcançar a independência em relação à conjuntura exterior. O Brasil, com isso, pretendia evitar os ciclos de crescimento, deixando de confiar inteiramente “[...] nas decisões privadas de investir e nos mecanismos de mercado” (ALMEIDA, MARCANTÔNIO e LIMA, 1986). Mas, além do endividamento governamental externo mencionado, houve também, durante os anos aqui revistos, desequilíbrio na balança comercial, agravamento da inflação e expansão excessiva nos empréstimos privados internacionais.

Como resultado, e apesar das dificuldades, o II PND desenvolveu a infra-estrutura energética nacional, prosseguiu na instalação de uma relativamente avançada indústria de bens de capital e de insumos básicos no país (comparativamente à outros países subdesenvolvidos, como por exemplo, o México). Sem o Plano e os elevados investimentos governamentais, a economia teria atravessado violenta recessão já desde 1974. Tal progresso material, contudo, como apontam alguns autores, poderia ter sido alcançado com “[...] menos endividamento externo e interno, talvez com um nível de inflação da mesma ordem [mas sem os] encargos socialmente intoleráveis de uma dívida estéril em sua origem” (TAVARES E ASSIS, 1985, p. 62-64).

2.2. Início da “década perdida”, 1980 a 1984

Ao assumir o poder, em 1979, o Presidente militar João Baptista Figueiredo aponta para a extinção dos subsídios concedidos às indústrias nacionais, pois, na visão do governo, tais incentivos poderiam prejudicar o processo de industrialização do país. Dessa forma, não haveria mais, agora, reserva de mercado e apenas as empresas eficientes, geradoras de divisas e de empregos, sobreviveriam. A Lei do Similar Nacional seria extinta, considerando que a indústria nacional já era capaz de competir com os produtos estrangeiros. Nas palavras de Assis (1985, p. 81), essa postura governamental significava, para o setor de bens de capital, “[...] fim das prioridades, fim do protecionismo, fim do paternalismo”, num claro sinal de que as indústrias do setor passariam a enfrentar dificuldades crescentes.

A partir do segundo semestre de 1979, Antonio Delfim Netto assume a SEPLAN, contrapondo-se à posição recessiva do seu antecessor²⁴ e prometendo uma nova fase de crescimento acelerado para o país. Posteriormente, essa visão é revista, a partir da aceleração inflacionária e dos desequilíbrios externos ocasionados, principalmente, pelo segundo choque do petróleo²⁵, pelo recrudescimento da inflação mundial e pelo aumento nas taxas de juros internacionais²⁶. As prioridades de governo passam a ser os setores exportadores e a agricultura, mas sem qualquer sinalização de controle dos gastos governamentais. Em meados de 1980, contudo, já há diminuição no investimento público como um todo e até mesmo paralisação ou cancelamento de projetos nas estatais.

Tabela 2.7. Principais indicadores econômicos: Brasil, 1980-1985

Anos	PIB Δ %	IPC-FIPE Δ %	Saldo B. Comercial US\$ b	Saldo da C. Capital US\$ m	Saldo C. Corrente US\$ m	Invest. Est.. Diretos US\$ m	Dívida Externa US\$ b
1980	9,2	84,7	-2.822	9.584	-12.739	1.910	64.2
1981	-4,2	90,8	1.202	12.732	-11.705	2.521	73.9
1982	0,8	94,6	780	12.094	-16.273	3.115	85.4
1983	-2,9	164,0	6.470	7.421	-6.773	1.326	93.7
1984	5,4	178,5	13.089	6.520	94	1.501	102.1

Fonte: IPEADATA.

No entendimento de Tavares e Lessa (1982), a pretensão do governo de promover a expansão da economia brasileira privilegiando a agricultura, quando o país já se encontrava em avançado estágio de industrialização, teria sido inócua, pois o setor primário seria incapaz de gerar as oportunidades de inversões necessárias à dinamização da atividade econômica nacional. Quanto às exportações industriais, o estímulo efetivo

²⁴ Mário Henrique Simonsen, que estava no Ministério do Planejamento (mas anteriormente havia ocupado a pasta da Fazenda), tinha sinalizado a adoção de uma política contracionista, resguardando apenas a agricultura e o setor de bens de consumo duráveis.

²⁵ O primeiro choque do petróleo, no final de 1973, foi apenas sentido com uma desaceleração do crescimento (MODIANO e CARNEIRO, 1982, p. 323), pois foi possível a opção pelo endividamento. Dessa feita não seria possível seguir a mesma opção anterior, pois não havia mais o mesmo nível de liquidez no mercado internacional e as taxas de juros estavam elevadas.

²⁶ Essa elevação nas taxas de juros internacionais a partir de 1980 foi motivada pela política monetária restritiva do governo Reagan nos Estados Unidos, sendo logo seguida pelos países da Europa.

das mesmas teria requerido uma política industrial de grande complexidade e persistência, ao invés da adoção de um receituário recessivo.

Outra iniciativa do governo residiu no anúncio da extinção gradual de subsídios fiscais para as exportações, bem como dos depósitos prévios sobre as importações, o que seria compensado por uma depreciação progressiva na taxa de câmbio. Essas medidas, no entanto, foram aplicadas imediatamente (BACHA, 1980), em relação à taxa de câmbio, houve uma maxidesvalorização²⁷ de 30% do cruzeiro em dezembro de 1979, com o intuito de estimular rapidamente as exportações²⁸, prejudicando diretamente, contudo, os devedores em dólar, pois com essa nova medida abrupta, os tomadores tiveram suas obrigações em moeda nacional reajustados em quase um terço a fim de pagar os mesmos encargos da dívida. A partir desse momento (pela primeira vez desde 1968) os ajustamentos do câmbio estavam acima da correção monetária, inibindo a aquisição de empréstimos internacionais por parte dos investidores nacionais.

A dita “máxi” teve ainda outro agravante. Se houvesse novo choque inflacionário, aumentariam os preços dos bens importados e ocorreria um realinhamento dos preços internos dos produtos exportados, agora convertidos em maior quantidade de cruzeiros. Além disso, os agentes passariam a ter um comportamento mais defensivo, antecipando os aumentos futuros dos preços e gerando mais pressões inflacionárias.

O ministro Delfim Netto, com essas medidas, tinha a intenção de promover um “minimilagre” (TAVARES e ASSIS, 1985, p. 73). Houve, de fato, um aumento de curto prazo na renda e no emprego, com o PIB aumentando 9,2% em 1980. O desequilíbrio externo se intensificou, as importações se elevaram substancialmente de \$18,0836 bilhões de dólares registrado em 1979, para \$22,955 bilhões de dólares em 1980. A inflação, por sua vez, passou de 67,4% em 1979 para 84,7 em 1980, chegando a 178,5% ao final do período, em 1984. A intenção inicial era mantê-la no patamar de 50%, denominada ‘inflação corretiva’²⁹, mas, agravada pelo efeito da máxi, ela registra um taxa média, medida pelo IPC, de 140% ao ano entre 1980 e 1984.

²⁷ No Brasil, durante o período de 1968 a 1990, prevaleceu a política de minidesvalorizações, a maxidesvalorização de dezembro de 1979 foi uma das poucas exceções (ALMEIDA e BACHA, 1999).

²⁸ Que perderiam renda com o fim dos subsídios (cf. COUTINHO e BELLUZZO, 1982).

²⁹ Longo (1994) define “inflação corretiva” como o realinhamento de preços defasados. Para Serra (1982), há claramente uma inconsistência nas políticas adotadas então, já que a inflação corretiva,

O ministro Delfim Netto aumenta a austeridade, com a adoção de maior rigor no manejo das políticas adotadas. O comportamento da inflação, porém, permanecia no patamar de três dígitos, obrigando o ministro a adotar medidas extremamente ortodoxas, como restrições creditícias, redução nos gastos governamentais, enxugamento na liquidez da economia e nos investimentos estatais, liberalização das taxas de juros e elevação do Imposto de Renda das Pessoas Físicas. Todas essas ações objetivavam reduzir a necessidade de divisas estrangeiras ao estimular uma contração no nível de atividade interna que, por sua vez, deveria debilitar a demanda por importações.

Tais iniciativas, contudo, não foram acompanhadas por um combate à indexação, gerando uma queda no nível de atividade sem contrapartida tangível em termos de redução nas taxas de inflação. O resultado foi um crescimento negativo do produto, nos anos de 1981 e 1983, com o PIB recuando - 4,2% e - 2,9%, respectivamente, tudo isso acompanhado de queda no emprego industrial. Mesmo assim, a opção governamental continuava a ser o corte nos gastos, fazendo por aumentar ainda mais a recessão. Em setembro de 1982, após a moratória mexicana, ocorreu o chamado “Setembro Negro”, quando se extinguiram as reservas internacionais disponíveis e praticamente cessou a possibilidade de obtenção de novos empréstimos no exterior³⁰, pois os banqueiros internacionais enxergavam muitas semelhanças entre as circunstâncias econômicas de todos os países da América Latina.

Os anos de 1981, 1982 e 1983 foram de grave crise da economia brasileira. O PIB industrial registrou desempenho negativo nesses três anos consecutivos, perfazendo uma queda acumulada de -14%. De 1980 a 1984, “[...] a dívida saltou para 100 bilhões de dólares, sem que praticamente entrasse qualquer recurso novo, já que se tratava apenas de refinanciamento da dívida velha” (TAVARES e ASSIS, 1985, p. 95).

acrescida de uma maxidesvalorização, representaria uma medida ortodoxa, enquanto o controle dos preços, o tabelamento de juros e prefixação monetária e cambial seriam medidas heterodoxas.

³⁰ Parte das dificuldades do Brasil em adquirir empréstimos internacionais naquele momento estava ligada às políticas expansionistas adotadas em períodos anteriores, que levaram a uma falta de credibilidade dos credores nas promessas governamentais.

No início de 1983, o governo vê-se obrigado a recorrer ao FMI³¹ (Fundo Monetário Internacional) a fim de obter recursos mínimos para a rolagem da dívida externa com os credores internacionais (CARNEIRO e MODIANO, 1992). Como efeito, várias cartas-compromisso foram negociadas entre o Brasil e a instituição, dado que nenhuma delas chegou a ser honrada pelo país. Após a terceira carta, o governo impõe um programa extremamente recessivo e a meta de superávit comercial é finalmente alcançada, atingindo \$6,5 bilhões de dólares em 1983 e \$12 bilhões de dólares no ano seguinte. Ao mesmo tempo, porém, agrava-se a crise interna, com a taxa de inflação se aproximando de 200% ao ano, expropriando pesadamente a renda dos trabalhadores. Com a perda de renda real, generaliza-se a inadimplência entre os mutuários do Sistema Financeiro da Habitação, enquanto assoma uma crise financeira geral no país. “[...] É um ciclo vicioso de pauperização acelerada, onde se recorre a mais recessão para combater a própria recessão”, diriam Tavares e Assis, (1985, p. 86). Já não era possível recuperar os financiamentos e tampouco proceder-se à retomada dos investimentos. A dívida externa, por sua vez, só fazia aumentar, arrastando o país perigosamente próximo da moratória.

A opção governamental pelo “ajuste recessivo” desencadeia um processo de contração dos setores industriais. Prosseguiu a substituição de bens intermediários e o declínio da demanda de bens de capital, induzida pela recessão, permitindo uma queda nos gastos com importações. A idéia era que com a queda no consumo interno, os excedentes da produção se voltassem para as exportações. A recessão era justificada para melhorar o saldo da balança comercial e controlar a inflação. No entanto, reduzir a atividade econômica para controlar os preços não seria compatível com os elevados níveis de capacidade ociosa verificados na indústria, principalmente no setor de bens de capital, que por sua vez atingiram 56% em 1983. Não tendo sido tomadas medidas compensatórias para combater os efeitos depressivos da recessão mundial que agravavam os problemas da indústria brasileira.

Em face de tudo isso, a produção industrial foi diretamente atingida, embora os diferentes setores não tenham sido alcançados da mesma forma. A principal prejudicada foi a indústria de bens de capital, que sofreu uma queda na produção de 36% no período

³¹ As relações com o FMI estavam cortadas desde o governo de Juscelino Kubitschek. No entanto, o rompimento foi com o Fundo e não com o governo americano ou com o sistema privado internacional, continuando a histórica dependência financeira brasileira dos recursos internacionais.

devido à contração dos investimentos e do estoque de capital. A indústria de bens de capital também apresentou elevação na capacidade ociosa, havendo um aumento substancial no desemprego ocasionado pela política contracionista.

Tabela 2.8. Utilização da capacidade instalada na indústria de bens de capital: Brasil, 1980-1984

Trimestres	1980	1981	1982	1983	1984
1	78	81	63	50	55
2	82	75	65	60	60
3	83	75	66	58	64
4	84	64	64	57	66
Média	82	74	64	56	61

Fonte: IPEADATA. Obs.: Plena capacidade=100.

Dentro do setor, um dos maiores prejudicados é o segmento produtor de bens de capital sob encomenda, diretamente dependente do investimento público e que apresenta queda significativa, porquanto a demanda estatal representava 77% do valor da produção desse segmento. O recuo nos investimentos públicos, portanto, piora o já elevado grau de diversificação da indústria de bens de capital brasileira, problema que vai se agravando com o passar dos anos. Para Assis (1985), essa contração nos investimentos estatais pode ser notada nos oito grupos de empresas estatais, com investimentos que abrangem 85 empresas, e que se vinculam ao setor de bens de capital sob encomenda: Petrobrás, Eletrobrás, Siderbrás, Companhia Vale do Rio Doce, Nuclebrás, Portobrás, Rede Ferroviária Federal e Itaipu reduziram seus gastos com investimentos em 22% entre 1980 e 1983, e em 21,5% no ano de 1984.

O elevado grau de diversificação do segmento de produção de bens de capital sob encomenda agrava os problemas estruturais, pois sendo a demanda muito instável, várias empresas produziam um mesmo equipamento e cada indústria buscava atender a uma maior variedade de produtos, para se qualificar para um maior número de projetos, tentando garantir um mínimo de oscilações na demanda, não há uma especialização, gerando muita pulverização e um elevado grau de defasagem tecnológica. Além disso, não havia políticas voltadas para estimular a produção de tecnologia própria, gerando ainda mais dependência externa. Essa diversificação está mais presente no setor de bens de capital sob encomenda, pela maior “flexibilidade nas linhas de produção³²”.

³² Secretaria da Indústria, Comércio, Ciência e Tecnologia (1986).

Os principais problemas no setor são detectados como sendo: (a) redução do investimento público, com cancelamento ou paralisação de muitos projetos; (b) estreitamento dos créditos à comercialização de máquinas e equipamentos, com a fixação de um teto para expansão desses recursos e, por último, (c) os atrasos nos pagamentos a fornecedores pelas empresas estatais, principalmente devido aos cortes nos gastos, fazendo com que muitas empresas fossem obrigadas a recorrer a créditos bancários o que, obviamente, aumentava os seus custos financeiros. Contribuiu igualmente no mau desempenho industrial a elevada taxa de juros da economia brasileira, pois as despesas financeiras comprometeram a rentabilidade do setor produtor, além de pressionarem por uma queda no investimento total.

Tabela 2.9. Principais indicadores da indústria de bens de capital: Brasil, 1980-1984

Ano	Produção <i>quantum</i> 2002=100	Exportações (FOB) US\$ b	Importações (FOB) US\$ b
1980	120,5	1,7	2,6
1981	97,1	2,1	2,2
1982	82,7	1,5	1,8
1983	66,8	1,1	1,3
1984	76,6	1,1	1,0

Fontes: Produção: IPEADATA, Exportações e Importações: MDIC.

A diminuição nos investimentos estatais é sentida no segmento bens de capital como um todo, com o índice de produção em termos de quantidade caindo de 120 para 76 entre 1980 e 1984, numa redução de aproximadamente uma terça parte. O grande problema aí, contudo, não era de expansão exagerada, mas, sim, de que os compradores não tinham disponibilidade de financiamentos para que toda a produção fosse adquirida, uma vez que o interesse principal do governo estava direcionado para o aumento das exportações e a diminuição das importações.

Tabela 2.10. Produção real da indústria de transformação:
Brasil, 1975-1983

Taxas médias de crescimento, em %

Categorias de uso	Períodos Seleccionados	
	1975-80	1981-83
Indústrias	6,8	-6,0
Bens Intermediários	8,5	-4,5
Bens de Capital	4,2	-31,2
Bens duráveis de consumo	8,7	-8,1
Bens não-duráveis de consumo	4,5	-1,3

Fonte: IPEADATA.

Na Tabela 2.10 acima está discriminada a produção real da indústria de transformação, por categorias de uso, onde podem ser notadas as taxas médias de crescimento negativas no setor de bens de capital. Toda essa conjuntura recessiva, somada à restrição nos investimentos governamentais e nas inversões privadas teve forte impacto no setor de bens de capital, ameaçando a indústria de sucateamento tecnológico. A utilização da capacidade produtiva chegou próxima ao nível de 50% no início de 1983 (cf. Tabela 2,8). Com a queda nos investimentos governamentais, há também sensível redução nos recursos do sistema BNDE, como pode ser visto a seguir.

Tabela 2.11. Desembolsos do BNDES ao setor de bens de capital: Brasil, 1980-1984

Ano	Desembolso do sistema	Apoio a máquinas e		Apoio total ao setor de bens de	
	BNDES (A)	equipamentos (B)		capital (C)	
	Valor	Valor		Valor	
	Cr\$ m	Cr\$ m	% (B/A)	Cr\$ m	% (C/A)
1980	13.874	5.216	37,5	5.792	41,75
1981	10.895	4.376	40,3	4.744	43,55
1982	13.982	4.111	29,4	4.392	31,41
1983	16.527	2.942	18,1	3.554	21,87
1984	14.430	4.079	28	4.638	32,15

Fonte: Silveira (2003, p. 237).

Desde a criação do BNDE, pela primeira vez, em 1980, verificou-se uma variação negativa nos desembolsos de recursos do FINAME. Apenas três setores produtivos utilizaram cerca de sessenta por cento dos empréstimos, a saber, energia elétrica, siderurgia e transporte. Com as taxas domésticas de juros elevadas continuou sendo incentivado o endividamento externo, já que ainda havia alguma liquidez internacional. As taxas dos empréstimos do BNDES passaram a variar entre 6 a 10% a.a. (anteriormente estavam entre 8 a 12% a.a.), mas, mesmo com esse incentivo, não se registraram muitos projetos de investimento (Tabela 2.10). Quanto ao CDI, do total dos projetos aprovados, apenas dois referiam-se ao setor de bens de capital, representando 2,5% do valor total desembolsado em 1981.

Tabela 2.12. CDI, projetos aprovados: Brasil, 1980-1983

Cr\$ milhões de 1980

Discriminação	1980	1981	1982	1983
Valor dos projetos	25.102	65.038	54.489	22.915
Número de projetos	96	89	90	78

Fonte: Assis (1985, p. 112).

Assis (1985, p. 114), em tom pessimista, conclui que a política econômica implementada no período não só “[...] impediu a consolidação [do setor de bens de capital] como anulou parte significativa dos efeitos dos privilégios concedidos ao longo da década de 70”. O setor foi significativamente prejudicado entre 1981 até 1983 pelo declínio nos investimentos privados e estatais, ocasionando grandes perdas ao setor e colocando em risco até mesmo a capacidade produtiva da indústria, pois com o desemprego em alta, muitos dos trabalhadores especializados no setor foram remetidos de volta a um mercado de trabalho estagnado. Como ressaltou Almeida, o recuo verificado no setor de bens de capital foi geral:

Essa queda [nas exportações de bens de capital] ocorreu por inúmeros fatores, como a estabilidade existente no curto prazo, dos fornecedores de bens de capital; elevação de barreiras protecionistas por alguns países; queda na demanda externa, pois vários países em desenvolvimento (na América Latina) eram os adquirentes de máquinas e equipamentos brasileiros, e também estavam buscando um ajuste recessivo, justificado pelos seus níveis elevados de endividamentos externos; e os aumentos nos custos dos produtos gerados principalmente pela política recessiva que suprimia a demanda, dificultando a competitividade dos bens brasileiros (1983, p. 127).

Diante da conjuntura recessiva do período, o setor esperava medidas governamentais de estímulo às exportações, como estímulos fiscais, seguro cambial e rebaixamento no preço dos fretes internacionais. Assim a ABDID (Associação Brasileira de Infra-estrutura e Indústria de Base), ainda em agosto de 1980, envia um documento a Delfim Netto intitulado *A Necessidade de Exportar um bilhão de dólares de bens de capital sob encomenda* com reivindicação das medidas acima. Elas não foram atendidas, porquanto o governo já sinalizava que não adotaria medidas compensatórias para o setor.

No final de 1982, o Ministro Delfim Netto argumentava que as dificuldades do setor estariam relacionadas a três fatores: (i) a falta de capacidade para competir no mercado mundial; (ii) a recessão internacional e (iii) “o superdimensionamento gigantesco” da indústria, indicada pelo excesso de capacidade instalada, muito além do necessário. Para aumentar a capacidade produtiva, ainda mais, seria necessário novo déficit governamental, mas isso não seria justo com a população, de modo que a saída, então, ainda segundo o ministro, seria eliminar o excesso de capacidade. E, completou ele, o que existia não era capacidade ociosa, mas, sim “capacidade dispensável” que os empresários quiseram, não o país (ASSIS, 1985).

O problema, aí, residia no fato de sempre ter havido grande dependência do setor de bens de capital em relação aos subsídios e investimentos governamentais. De acordo com Almeida (1983, p. 137), analisando a situação à época, “[...] o aumento da capacidade produtiva – que é o referencial da presente capacidade ociosa – foi diretamente financiada por polpidos subsídios embutidos em empréstimos cuja amortização se arrasta até hoje [situação] agravada pela subordinação estrutural do setor às encomendas estatais”.

A situação começaria a reverter a partir de 1983, quando a balança comercial passa a apresentar saldos positivos, de \$6,4 bilhões de dólares naquele ano e um superávit duas vezes maior, de \$13 bilhões de dólares, no ano seguinte. O motivo desse salto foi a grande redução nas importações, uma vez que as exportações estavam, em média, no patamar de 50% do que eram antes da crise, embora tenham registrado algum aumento. A economia já apresentava indícios de crescimento, o PIB, que havia sido negativo em 1983, registraria um acréscimo de 5,4% no ano. Singer (1987) encontra a origem do superávit comercial de então no processo de substituição de importações ocorrido em períodos anteriores. No caso do petróleo, lembra ele, o país já estava sendo capaz de produzir 70% do que era consumido, enquanto alguns bens intermediários, de capital e de consumo duráveis passaram agora a ser, inclusive, exportados, estimulados pela maxidesvalorização do cruzeiro ocorrida em 1983, o que tornou os produtos domésticos mais baratos no exterior.

Essa elevação nas exportações foi importante para o setor de máquinas e equipamentos, pois este era o setor mais prejudicado pela queda nos investimentos governamentais e só a expansão nos investimentos privados não resolveria. Dessa forma, o setor de bens de capital passa a atingir a liderança no crescimento industrial. Almeida, Marcantônio e

Lima (1986) atribuem o bom desempenho da balança comercial à época à nova estrutura da economia brasileira, e não à política recessiva implantada no país seguindo os preceitos do FMI. A retomada foi tão inesperada quanto o início da crise anterior, ainda que o desempenho da economia nacional não representasse ainda uma plena recuperação.

A economia brasileira ao longo da década de 1970 conciliou altas taxas de crescimento com uma dívida externa crescente. A crise pela qual passou no início dos anos de 1980, no entendimento de Bacha (1982), era resultado do estilo equivocado de crescimento seguido na década anterior pelo Brasil, cuja confirmação da inviabilidade do mesmo teria vindo logo após o segundo choque do petróleo, em 1979 (ABREU e FRITSH, 1982). As políticas recessivas adotadas fizeram-se necessárias então para adequar a economia ao contexto internacional de elevadas taxas de juros internacionais e perda no dinamismo dos países desenvolvidos, buscando controlar a inflação, e equilibrar o balanço de pagamentos. O Brasil, como outros países subdesenvolvidos, sofreu pela queda nos preços dos produtos exportados e pela elevação no custo do endividamento, fazendo triplicar a relação dívida externa/produto.

2.3. Três tentativas de estabilização, 1985-1989

Em março de 1985, toma posse o governo de Tancredo Neves, logo sucedido pelo vice José Sarney, sendo instalada a que se convencionou chamar de Nova República. O foco principal da política econômica nesse período era o combate à inflação, que se mostrava refratária à recessão e ao desemprego. Uma série de programas de estabilização, de cunho heterodoxo, seria aplicada no Brasil até 1989, a saber, o Plano Cruzado, de 28 de fevereiro de 1986; o Plano Bresser de 12 de junho de 1987 e, ainda, o Plano Verão (do Ministro Maílson da Nóbrega), em 14 de janeiro de 1989 (MODIANO, 1992).

A conjuntura herdada pelo governo de José Sarney era de inflação elevada (superior a 200% ao ano) e um nível de atividade debilitado, distante dos elevados índices da década de 1970. Mas, a partir de 1985, a produção da indústria apresentou crescimento, de modo que a variação real do PIB industrial neste ano seria de 8,2%, mantendo-se elevada em 1986, quando registra uma variação superior a 11%. A expansão foi estimulada pelo mercado interno, principalmente pelo crescimento do consumo fortalecido pelo aumento real no poder de compra dos rendimentos em virtude do

congelamento dos preços, como veremos, e do aumento nos níveis de investimento. A recuperação já se prenunciava algum tempo antes, com a retomada das encomendas ainda no segundo semestre de 1984, impulsionando o mercado no início de 1985, acompanhada de uma elevação nas exportações dos produtos industrializados e uma política fiscal expansionista adotada pelo novo governo. Com esse crescimento econômico, um superávit comercial de \$12 bilhões em 1985 e reservas internacionais superiores a cem milhões de dólares, as restrições externas não foram devidamente percebidas³³ quando da implantação do primeiro plano de estabilização da Nova República, o Plano Cruzado.

Tabela 2.13. Principais indicadores econômicos: Brasil, 1986-1990

Anos	PIB Δ %	IPC-FIPE Δ %	Saldo B. Comercial US\$ m	Saldo C. Corrente US\$ m	Saldo C. Capital US\$ m	Investimentos Est.. Diretos US\$ m	Dívida Externa US\$ b
1985	7,8	228,8	12.485	-248	190	1.418	105
1986	7,4	68,0	8.304	-5.323	1.424	317	111
1987	3,5	367,1	11.173	-1.437	3.253	1.169	121
1988	-0,0	891,6	19.184	4.179	-2.100	2.805	113
1989	3,1	1.636,6	16.119	1.031	631	1.129	115

Fonte: IPEADATA.

Em 1986 é instituído o Plano Cruzado, com algumas das medidas sendo consideradas como um tratamento de choque, dado que seu principal objetivo era conter a inflação partindo da idéia que, com a extinção da mesma, todos os demais problemas do país seriam eliminados. O Plano englobava medidas como: (i) congelamento geral de preços; (ii) das tarifas públicas; (iii) do câmbio, (iv) o estabelecimento de um novo padrão monetário nacional, o Cruzado, com taxa de conversão de um mil cruzeiros por cruzado; (v) salários reajustados na média dos últimos seis meses; (vi) recomposição automática ou “gatilho” salarial quando a inflação atingisse 20% para, posteriormente, eliminar-se a indexação e, por fim, (vii) adoção do regime de uma taxa de câmbio flutuante (LONGO, 1994).

De março a junho de 1986 há sensível queda na inflação. Em fevereiro a taxa medida pelo IPC estava em 10,8% ao mês e, em março, registrou uma substancial redução para

³³ O sucesso do Plano Austral da Argentina (1985), com características semelhantes ao plano adotado no Brasil, contribuía para a ilusão que um choque heterodoxo eliminaria a inflação inercial sem comprometer o crescimento econômico (BATISTA JR., 1988).

1,8% ao mês. Mas já no mês de julho ela voltou a crescer, em outubro atingindo 3,08% ao mês, dado que a economia passa a apresentar indícios de excesso de demanda em razão do aumento real nos salários trazido pelo congelamento dos preços. O governo lança mão de uma política monetária expansionista que, por sua vez, gera mais pressões inflacionárias. Ainda em 1986 ocorre uma redução de uma terça parte no saldo da balança comercial brasileira, de doze para oito bilhões de dólares, resultado da expansão da demanda interna ocorrida durante o Plano Cruzado. Houve, ao mesmo tempo, aumento nas importações, sinalizando dificuldades futuras quanto às reservas internacionais, com o perigo iminente de instabilidade financeira e fracasso do Plano Cruzado.

Após seis meses de implantação do Plano Cruzado, a inflação se mantinha ainda em patamares baixos. No entanto, pesquisas de opinião registram aumento na insatisfação popular, sinalizando para algum erro na medição da inflação. Em face do excesso de demanda generalizado, surge escassez de alguns produtos e, conseqüentemente, preços acima dos valores do congelamento, ou seja, com a cobrança de ágios. Era como se o país vivesse simultaneamente três inflações: (i) a registrada, (ii) a inflação oculta (representada pelos ágios, isto é, ou se pagava ou se ficava sem a mercadoria) e (iii) a inflação reprimida (não manifesta nos preços, mas em custos não-monetários – filas, esperas). Como resultado, o governo deixou parte da economia estagnada (principalmente a do grande capital) e permitiu que pequenas empresas existissem no “mercado negro” (SINGER, 1987). Após quase cinco anos de crise, desde o início da década de 1980, as transferências externas continuam a aumentar, naquilo que seriam os primeiros indícios de uma moratória.

Diante do quadro de franca dissolução do Plano Cruzado, em outubro de 1986, imediatamente depois das eleições gerais no país, é lançado o Cruzado 2, no qual se contemplava elevação nas tarifas públicas, reajuste dos preços e reindexação da economia. Esse Plano buscava conter a demanda efetiva, enxugando a renda disponível, elevando os impostos indiretos sobre produtos não essenciais ou de luxo e aumentando as tarifas de serviços públicos, esperando que, dessa forma, os preços se estabilizassem, após o realinhamento dos preços. O Plano foi totalmente ineficaz e a inflação se acelerou, passando de 3,0% ao mês em outubro para 10,3% ao mês em dezembro (LONGO, 1994). Além da disparada dos preços, em 20 de fevereiro de 1987 é declarada

a moratória³⁴ brasileira que, segundo Batista Júnior, assessor do Ministro da Fazenda Dílson Funaro à época, refletia a seguinte postura oficial do governo brasileiro:

[A] suspensão unilateral e por prazo indeterminado de todos os pagamentos de juros relativos à dívida de médio e longo prazo com bancos comerciais estrangeiros, apresentando a decisão como medida de defesa das reservas internacionais do país e como ponto de partida de uma nova fase do processo de renegociação da dívida externa, (1988, p. 19).

Na ótica do governo, essa supressão nos pagamentos traria maior popularidade e apoio político³⁵, resultando na manutenção das reservas internacionais e no aumento do saldo em conta corrente. Essa decisão embutia, inclusive, o desejo de modificar o modo de negociação com os credores internacionais, sendo a moratória, antes de tudo, um instrumento de negociação até a obtenção de melhores condições para solucionar o grave problema da dívida externa. Ocorre, todavia, que a moratória não foi acompanhada de medidas internas para conter o agravamento da inflação.

Na visão de Batista Jr. (1988, p. 85), a moratória brasileira foi melhor entendida no exterior do que no país. A visão geral no Brasil era de que o governo fora irresponsável, buscando desviar a atenção da ineficiência governamental no controle da inflação, imagem difundida inclusive por alguns membros do governo contrários à moratória. Os empresários também não viram com agrado essa ação, principalmente nos setores financeiros e demais diretamente envolvidos com o comércio internacional, pois foram todos prejudicados pelos aumentos nos *spreads*, pela redução nos prazos dos empréstimos e pela possibilidade de não renová-los. Diante da pressão contrária

³⁴ Antes de se optar pela moratória, muitas questões levantavam dúvidas quanto a represálias, com previsões sombrias de continuarmos na pobreza, com uma economia fechada, aprisionamento de aviões, navios, cargas, quando estes estivessem em solo estrangeiro, ocorrer inviabilidade de novos empréstimos. Longo, em artigo escrito em 14 de fevereiro de 1987, na Folha de São Paulo, fez a seguinte declaração “[...] é pouco provável que o governo venha declarar moratória da dívida externa, como tem sido propalado nesses dias, dados o alto risco de tal atitude” (1994, p. 61). No caso brasileiro, essas previsões não se confirmaram. Os bancos internacionais tinham certeza que as retaliações prejudicariam ainda mais a capacidade de pagamento do país, gerando quedas ainda maiores nas ações brasileiras. Houve, sim, redução nos empréstimos de curto prazo e aumento dos *spreads* cobrados pelos bancos internacionais.

³⁵ O presidente Sarney tinha a intenção de conseguir apoio político para prorrogar seu mandato por mais um ano.

doméstica, em setembro de 1987 o governo faz uma proposta de refinanciamento da dívida externa e, no início de 1988, as antigas formas de negociação são retomadas, com políticas para geração de maiores superávits comerciais, a moratória não servindo mais como instrumento de negociação.

O êxito do Plano Cruzado durou pouco, a inflação se reduziu apenas em um curto período de tempo e, além disso, o foco da política de estabilização foi o combate à elevação dos preços, sem medidas que abrangessem as principais variáveis econômicas e as instituições nascidas durante o longo período inflacionário vivido pelo país. O intervalo compreendido entre novembro de 1986 a junho de 1987 demonstrou o fracasso do Plano Cruzado, e a perda da credibilidade governo, com políticas monetária e fiscal inconsistentes entre si (TEJADA e PORTUGAL, 2001). O sistema de congelamento é finalmente, abandonado e as taxas de inflação retomam valores na casa de 10% ao mês.

O ministro Dílson Funaro é então substituído na pasta da Fazenda por Luís Carlos Bresser Pereira e, em junho de 1987, é lançado outro Plano de estabilização, o Plano Bresser, aplicando um novo choque heterodoxo. A novidade foi a URP (Unidade de Referência de Preços) como unidade de conta, que na interpretação de Simonsen, apoiava-se na seguinte idéia do processo de indexação:

[C]ada agente econômico aumentava os preços porque os outros agentes haviam aumentado os seus, e assim circularmente [...] combater inflação era simples tarefa de coordenar os mercados. [O Plano teria] três fases: a fase de congelamento, prevista para vigorar 90 dias; a fase de flexibilização, durante a qual preços e salários seriam reajustados mensalmente na proporção da URP; e a fase definitiva, quando, configurada a estabilização dos preços, tornar-se-ia possível a plena atuação da economia de mercado (1995, p. 35).

A URP não funcionou, apenas servindo como medida trimestral do fracasso do próprio Plano, projetando no futuro a inflação ocorrida no trimestre anterior, não havendo, portanto, quebra na inércia inflacionária e tampouco medidas de austeridade monetária e fiscal, de modo que a inflação logo voltou a crescer. O PIB industrial apresentou variação negativa no ano de 1988, de -2,6%. Bresser foi então substituído por Maílson da Nóbrega, que faria um novo acordo com o FMI e adotaria mais um choque heterodoxo, o Plano Verão.

Essa nova tentativa de estabilização, em janeiro de 1989, apresentou também congelamento de salários e de tarifas, introduzindo uma reforma monetária com o corte de três zeros do cruzado, que passou a ser denominado cruzado novo. Os objetivos eram menos ambiciosos, buscando apenas estabilizar a inflação. O Plano, como seus antecedentes, viria a ter efeitos efêmeros: no mês inicial a inflação se reduz pela metade de 31% em janeiro para 14% ao mês em fevereiro, em março apresenta seu menor índice 6,46% ao mês. Após três meses, porém, já em abril, apresenta aceleração, atingindo 10% ao mês.

Após essa breve recapitulação histórica, é possível acompanhar o comportamento do setor de bens de capital no período. Este foi um dos setores que apresentou maior crescimento, com aumento nas importações e também na produção interna, exceto no segmento de bens de capital sob encomenda, devido a sua dependência das compras do setor público. Quem lidera o crescimento no setor é o segmento de bens de capital seriados, principalmente de máquinas “com comando numérico computadorizado” (SUZIGAN, 1986, p. 38).

Tabela 2.14. Principais indicadores do setor de bens de capital: Brasil, 1985-1989.

Ano	Produção <i>quantum</i> 2002=100	Exportações (FOB) US\$ b	Importações (FOB) US\$ bi
1985	89,1	1,3	1,1
1986	105,0	1,4	1,5
1987	103,1	1,8	1,9
1988	101,0	2,2	1,9
1989	101,3	2,7	2,3

Fonte: Produção: IPEADATA; Exportações e Importações: MIDC.

Apesar de ter havido elevação na produção de bens de capital, em relação aos níveis de capacidade ociosa os resultados foram apenas ligeiramente melhores do que os apresentados no período anterior (1980-1984) quando registrava uma taxa de utilização em torno de 67%, apresentando, entre 1985 e 1989, 74% de média da taxa de utilização, uma expansão de aproximadamente 10%.

Tabela 2.15. Utilização da capacidade instalada, indústria de bens de capital: Brasil, 1985-1989

Trimestres	1985	1986	1987	1988	1989
1	65	70	75	68	68
2	69	75	82	75	74
3	66	76	73	78	80
4	69	81	74	78	80
Média	67	76	76	75	76

Fonte: IPEADATA. Obs.: Plena capacidade=100.

Os desembolsos do FINAME, principalmente nos financiamentos de longo prazo, também tiveram aumentos substanciais (Tabela 2.14), em comparação com os anos anteriores. A elevação nos níveis dos investimentos nos anos de 1985 e 1986 foi o principal motivo do crescimento na indústria de bens de capital, liderando, junto com a indústria de bens de consumo duráveis, o crescimento econômico nesses anos. Em 1985 o número de operações aprovadas pelo FINAME foi de 19.432. Devido ao aumento da demanda no ano de 1986 (em razão do Plano Cruzado), o número de aprovações passou para 45.135, numa expansão de 132,3% em relação ao ano anterior. Em 1987, as operações aprovadas somaram 30.606, ainda sobre os efeitos do Plano Cruzado. Com o retorno dos problemas estruturais do país, a instabilidade e a incerteza, fatores prejudiciais ao investimento, foram realçadas e, assim, em 1988, somente 21.670 operações foram aprovadas, num decréscimo real de 29,2% em relação à 1987 (por tudo que foi dito, o ano 1986 pode ser considerado atípico), início da retração do crescimento deste setor.

Tabela 2.16. Desembolsos do FINAME programa máquinas e equipamentos: Brasil, 1985-1989

Ano	Médio prazo/ Média empresa	Longo Prazo	Especial	Conserve	Finame Total em R\$ 1mil
1985	9,5	51,7	38,2	0,6	3.721,5
1986	21,7	50,5	27,7	0,1	4.875,9
Ano	Automático A	Automático B/C	Especial	Finame Total em R\$ 1mil	
1987	11,1	61,5	27,4	5.181,0	
1988	7,0	59,0	34,0	4.266,6	
1989	8,4	52,6	39,0	2.746,2	

Fonte: Silveira (2003, p. 238).

No ano de 1987, algumas normas foram introduzidas no âmbito da FINAME, como a compatibilização dos conceitos de portes de empresas e regionalizações com os que eram definidos pelo BNDES. Além disso, teve-se a unificação dos Programas Pequena e Média Empresa e Longo Prazo no Programa Automático, passando a diferenciar os tratamentos segundo o porte das empresas e as regiões de instalações dos equipamentos, o BNDES Automático financia, por intermédio de agentes financeiros credenciados, projetos de investimento cujos valores sejam inferiores ou iguais a \$10 milhões de reais, a cada período de doze meses. A partir de 1985, o BNDES passa a utilizar metodologias de cenários e, também, de planejamento estratégico, buscando estimular investimentos que permitissem melhor desempenho na economia brasileira. Os recursos se elevaram³⁶ para os empréstimos e novos projetos ou ampliação da capacidade produtiva. Na Tabela 2.16 estão listados os desembolsos do BNDES no período.

Tabela 2.17 - Desembolsos dos BNDES ao setor de bens de capital: Brasil, 1985-1989

Ano	Desembolso do sistema BNDES (A)		Apoio a máquinas e equipamentos (B)		Apoio total ao setor de bens de capital (C)	
	Valor		Valor		Valor	
	Cr\$ m		Cr\$ m	% (B/A)	Cr\$ m	% (C/A)
1985	13.438		5.058	37,64	5.534	41,18
1986	14.167		5.583	39,4	6.063	42,79
1987	15.390		6.018	39,1	7.008	45,54
1988	12.983		5.136	39,55	5.703	43,92
1989	7.934		3.289	41,46	3.778	47,62

Fonte: Silveira (2003, p. 237).

Para Além (2001), a década de 1980 revela o esgotamento no processo de substituição de importações no Brasil³⁷. O setor de bens de capital brasileiro, apesar de já possuir segmentos diversificados e se encontrar mais avançado em comparação a outros países

³⁶ Mas ainda não nos níveis de desembolsos ocorridos no período de crescimento econômico, (SILVEIRA, 2003).

³⁷ Na década de 1970, alguns países, como Chile, por exemplo, abdicaram do modelo de substituição de importações e ingressaram num modelo voltado para o mercado externo. Já o México e a Bolívia introduziram esse exemplo no início dos anos 1980, logo após o segundo choque do petróleo, a partir de um movimento progressivo, com modificações estruturais na economia como liberalização e reforma estatal. Apenas no início da década de 1990 o Brasil e Peru conseguiram implantar os seus processos de ajuste (PINHEIRO, 1995), no caso brasileiro, o país foi muito marcado por desequilíbrios macroeconômicos e mudanças institucionais carecendo de um projeto de desenvolvimento industrial durante as décadas de 1980 e 1990. (LASTRES e CASSIOLATO, 2001; FRANCO, 1996; FIORI, 1992).

em desenvolvimento³⁸, ainda possuía, contudo, pequena participação no total na economia, não apresentando tampouco significativa posição no comércio mundial de bens de capital³⁹, diferentemente do que ocorre em países desenvolvidos, onde a importância desse setor é maior. Além disso, o Brasil buscou a produção de bens com pouco conteúdo tecnológico, continuando a importar bens mais desenvolvidos e sofisticados, concentrando as exportações nacionais, por conseguinte, em produtos menos complexos e sofisticados. O valor médio por máquina importada mostrou-se sempre muito superior ao valor correspondente das exportações brasileiras de equipamentos e similares, ratificando a tese de menor sofisticação dos bens.

Para Batista Jr. (1988, p. 10), se nos anos de 1970 o Brasil ingressou num processo de endividamento externo, mantendo uma taxa de expansão quase que contínua, os ganhos anteriores foram praticamente perdidos durante a década de 1980, tanto pela massiva transferência de recursos ao exterior quanto pela gravidade da crise econômica atravessada pelo país, com seus principais indicadores econômicos registrando evolução irrisória ou negativa. Como resultado, a renda *per capita* na década de 1980 manteve-se estagnada devido às políticas malsucedidas voltadas para a estabilização da inflação e que geraram taxas de crescimento muito reduzidas.

³⁸ Por exemplo, o segmento industrial de máquinas-ferramenta estava consolidado no Brasil, de forma que só ocorria na Índia, e em um nível significativamente inferior de faturamento na Argentina e no México (RESENDE e ANDERSON, 1999, p.15).

³⁹ No período 1989 a 1990, a participação das exportações brasileiras no total das exportações mundiais de máquinas e equipamentos era de poucos 0,35% (RESENDE, 1995 e BNDES, 1984).

3. O SETOR DE BENS DE CAPITAL NO PERÍODO RECENTE: DO PLANO COLLOR AO PRIMEIRO GOVERNO LUIS INÁCIO DA SILVA

3.1. Intensificação do processo de abertura comercial, 1990 a 1993

O ex-presidente Fernando Collor de Mello⁴⁰ assumiu a presidência da República em março de 1990, herdando uma conjuntura econômica de crise, com retração no mercado interno e aceleração inflacionária, cuja média, medida pelo IPC, ficou em 79,11% ao mês. O enfretamento da inflação impôs-se como a prioridade máxima do governo, sendo o principal instrumento para a vitória o conjunto de medidas que ficou conhecido como “Plano Collor”. O plano, sob o comando da ministra da Fazenda Zélia Cardoso de Mello, pode ser considerado o mais forte choque heterodoxo a atingir a economia brasileira⁴¹.

Conforme Erber e Vermulm (1993), o Plano Collor abrangia três grupos de medidas principais, quais sejam: (i) uma reforma monetária com a adoção de nova moeda, o Cruzeiro, que veio a substituir o Cruzado Novo (Cr\$ 1,00 = NCz\$ 1,00), juntamente com o confisco de 75% de todas as aplicações financeiras em poder do público e a imposição de limites nos saques das contas à vista, resultando numa redução substancial na liquidez da economia; (ii) um ajuste fiscal objetivando superávit nas contas governamentais em montante equivalente a 2% do PIB, combinado com a elevação na cobrança do IOF - Imposto sobre Operações Financeiras - sobre o estoque de ativos financeiros e nos saques de poupança e iii) uma reforma administrativa e patrimonial do Estado por meio da aceleração no processo de privatizações⁴². Simultaneamente a esse bloco de medidas, havia a intenção, por parte do novo governo, de alterar a inserção mundial da economia brasileira, com abertura ao comércio, aos investimentos e aos

⁴⁰ Fernando Collor de Mello foi o primeiro presidente a ser eleito pelo voto direto após a ditadura militar.

⁴¹ Na visão de Amadeo (2000), o fato de o governo ter como única opção o choque foi motivado pela falta de uma atitude de negociação por parte do governo. Além disso, Collor possuía uma bancada minoritária no poder legislativo estadual e muitos consideravam sua personalidade arrogante, dificultando seu apoio político no Congresso (BAER, 1996)

⁴² O processo de privatização teve início em 1980, quando foi criada a Comissão Especial de Desestatização que identificou as empresas “estatizáveis” do país. Com isso, algumas firmas governamentais pequenas e médias foram vendidas, pois à época acreditava-se que as grandes estatais não poderiam ser privatizadas. Com ascensão de Collor à presidência da República há uma revisão nessa perspectiva, pois o objetivo do governo passa a ser justamente o de privatizar as maiores empresas estatais.

financiamentos externos, reduzindo, portanto, a ação desenvolvimentista do Estado característica das décadas anteriores na perspectiva de uma nova diretriz de modernização da economia brasileira.

Imediatamente após a implantação do Plano, a inflação apresentou substancial redução, registrando em abril do mesmo ano a taxa de 20,2%. Em maio, observa-se novamente um decréscimo, quando a taxa atinge 8,5% ao mês. O arrefecimento do índice inflacionário não foi, contudo, desencadeado pelo congelamento de preços e pelos controles salariais impostos pelo governo, mas, sim, pela redução na liquidez, gerando forte desaceleração no crescimento econômico⁴³. Na interpretação de Simonsen (1990), esse resultado era inevitável: “[C]om seqüestro de quase 80% da liquidez, só se poderia esperar o aborto da inflação, um mergulho na recessão, mais uma formidável confusão no funcionamento da economia” (1990, p. 124).

Verifica-se então no país uma desaceleração do crescimento econômico, com a taxa de crescimento do PIB registrando variação negativa de -4,35% em 1990, inclusive nas atividades industriais, que apresentaram queda de -8,2% ao ano. Cumpre notar que, apesar desse efeito adverso na economia, a introdução do Plano Collor não provocou qualquer resultado duradouro no combate à inflação, que já no mês de junho voltaria a se acelerar (11,70% ao mês), elevando-se progressivamente e atingindo surpreendentes 1.639% de taxa anualizada ao final de 1990. Serra (1990, p. 276) seria um dos economistas a avisar que a euforia inicial obtida com o Plano não seria suficiente para lograr a estabilização, pois “[...] o sucesso na derrubada da inflação foi fulminante, mas, [...] é preciso distinguir com clareza o período de alívio imediato na derrubada da superinflação do sucesso duradouro da estabilidade”.

⁴³ Longo (1994, p. 174) afirma que a reversão da inflação nesses meses trouxe queda nos preços, mas com a recessão gerada as pessoas ficaram mais preocupadas com o emprego do que com o salário, pois havia nesse momento o risco de demissões em massa pela paralisação das indústrias brasileiras por falta de caixa.

Tabela 3.1. Principais indicadores econômicos: Brasil, 1990-1993

Anos	PIB Δ %	IPC-FIPE Δ %	Saldo Bal. Comercial US\$ b	Saldo da C. Capital US\$ b	Saldo C. Corrente US\$ b	Invest. Est.. Diretos US\$ b	Dívida Externa US\$ b
1990	-4,35	1.639,0	10,7	4,5	-3,7	0,9	123,4
1991	1,03	458,6	10,5	0,1	-1,4	1,1	123,9
1992	-0,47	1.129,4	15,2	9,9	6,1	2,0	135,9
1993	4,67	2.490,9	13,2	10,4	-0,6	1,2	145,7

Fonte: IPEADATA.

Com o agudo recrudescimento inflacionário observado ao final de 1990 e um déficit em conta corrente da magnitude de -\$3,7 bilhões de dólares, o governo anuncia um novo choque heterodoxo, o Collor II, em 1º fevereiro de 1991. No entendimento de Baer (1996), esse Plano apresentou medidas semelhantes ao Collor I, não contemplando grandes novidades porquanto suas principais metas consistiam (i) na eliminação do *overnight*; (ii) no combate à inflação inercial, com congelamento de preços e salários e extinção da indexação; (iii) contenção nos gastos estatais, e (iv) ampliação do processo de privatização e de abertura comercial do país.

Logo após a implantação do novo Plano verifica-se uma redução na inflação que, em fevereiro, havia registrado 20,54% ao mês, passando a 7,4% em março. Mesmo com esse resultado de curto prazo, ocorre alteração na equipe econômica do governo, já que em maio, a ministra da Fazenda Zélia Cardoso de Melo foi substituída por Marcílio Marques Moreira. Baer (1996) acredita que essa modificação ministerial motivou-se principalmente pela falta de apoio popular (e do setor privado e da mídia) ao governo, pois o grupo anterior era considerado extremamente autoritário por ter imposto sem qualquer discussão o malfadado Plano Collor I, o que acabou contribuindo para a receptividade negativa do Plano Collor II.

O novo ministro tinha a intenção de acabar com a inflação mediante o gradualismo, declarando ser contra qualquer tratamento de choque. No entanto, diferentemente do planejado, a redução da inflação não foi progressiva, registrando nova aceleração já no mês de junho (9,7% ao mês), repetindo a trajetória do plano anterior. Ao final de 1991 a taxa de inflação registrou 458,6% ao ano.

Dentre o conjunto de medidas do governo de Fernando Collor uma das mais importantes e que tiveram maior repercussão em anos posteriores foi a abertura da

economia brasileira que, por sua vez, englobou as seguintes pontos: (i) flutuação do câmbio⁴⁴; (ii) a extinção da lista de produtos proibidos de serem importados⁴⁵ e (iii) eliminação dos Regimes Especiais de Importação, com a redução e uniformização do imposto de importação (SUZIGAN, 1990), sendo fixadas tarifas variando entre zero e 40%⁴⁶.

Na análise de Bresser Pereira à época, a política de comércio exterior do governo Collor estaria fundamentalmente correta:

Ela está na direção certa. Propõe a liberalização do comércio exterior, reduzindo os controles quantitativos de importação e apoiando a proteção à indústria nacional apenas no sistema tarifário, do qual serão eliminadas todas as isenções tarifárias que descaracterizavam o sistema (1990, p. 85).

Outra iniciativa do governo residiu em alterações nos principais órgãos de fomento e controle do comércio internacional, extinguindo-se aí o CPA (Conselho de Política Aduaneira), e também o CDI (Conselho de Desenvolvimento Industrial) que, desde 1979, já havia perdido a capacidade de conceder reduções no Imposto de Importação (ERBER e VERMULM, 1993).

Como conseqüência da política comercial implantada no período verificou-se atenuação na tarifa de importações, que de 22,5% em 1989 passou a 18,6% em 1990, reduzindo para 15,6% no ano seguinte e atingindo 11,5%, seu menor índice, em 1993. Mesmo não

⁴⁴ Para Bresser Pereira (1990), o câmbio flutuante não seria a melhor opção governamental, pois o mais aconselhável seria uma maxidesvalorização seguida de um congelamento da taxa para que, dessa forma, servisse como uma âncora nominal básica para a estabilização.

⁴⁵ Foi eliminada uma lista de lista de aproximadamente 1.200 produtos, os quais a importação estava suspensa. Houve, inclusive, a extinção da exigência de autorização de órgãos governamentais para importações, exceto nos bens referentes à material de informática.

⁴⁶ As tarifas do Imposto de Importação foram distribuídas da seguinte forma: (a) tarifa zero aplicada aos bens nos quais os produtores brasileiros possuísem vantagens naturais (como produtos primários e semi-manufaturados tradicionalmente pertencentes à pauta de exportação brasileira); (b) os bens que já possuísem tarifa de 5% tiveram a alíquota mantida; (c) entre 10 e 15% aplicada aos bens que empregavam como matéria-prima os insumos que obtinham tarifa zero; (d) aos manufaturados em geral foi implantada uma tarifa de 20%; (e) 30% à química fina, carne, massas e outros produtos; (f) 35% aos automóveis, motocicletas e caminhões e (g) 40%, o maior nível de taxa, aos produtos de informática (AZEVEDO e PORTUGAL, 1997).

sendo baixas se comparadas ao nível internacional, essas reduções representaram uma grande mudança comparativamente com períodos anteriores, pois a média da alíquota de importações que na década de 1960 estava em torno de 43%, na década de 1970 caiu ao nível de 30% e, na década de 1980, para 24% de média.

Esse novo cenário globalizado promovido pela intensificação no processo de abertura econômica, com a extinção de barreiras não-tarifárias, e políticas comerciais mais liberais, na visão de Feijó e Carvalho (1994), permitiu a entrada de novos produtos e possibilitou a aquisição de insumos e bens de capital a melhores preços no mercado internacional. Além disso, as privatizações, os programas de qualidade e os novos métodos de gestão representaram um novo paradigma tecnológico-gerencial, contribuindo para o aperfeiçoamento da qualidade do produto, gerando uma melhora na competitividade da indústria nacional (ROSSI e FERREIRA, 1999).

Nesse contexto, seria necessário um processo de substituição de importações criterioso e restrito a alguns setores específicos, garantindo níveis de competitividade para indústria brasileira compatíveis com os internacionais, para que, dessa forma, mesmo sem alterar o nível de demanda, houvesse menor necessidade de importações, viabilizando um aumento dos gastos da economia sem pressionar o balanço de pagamentos. Assim, manter-se-iam apenas as importações de máquinas, equipamentos, insumos, peças e componentes que a produção doméstica, ainda não tivesse capacidade de produzir internamente com escala e custos competitivos, e já em relação aos bens os quais a economia brasileira teria condições de competir internacionalmente estes deveriam atender ao mercado nacional e contribuir na diversificação da pauta de exportações brasileira (ALÉM, 2003).

No entanto, na visão de Vermulm (1993), não houve, por parte do governo, estímulo a determinadas categorias de bens, de sorte que muitos setores industriais foram prejudicados com o aumento da concorrência desencadeada pela abertura comercial e pela própria retração no mercado interno. A taxa de crescimento do PIB, que em 1989 havia registrado uma ampliação de 3,1% ao ano, experimenta uma reversão no desempenho, com um resultado negativo da magnitude -4,3% ao ano em 1990. Em 1991 verifica-se uma débil expansão no produto, de aproximadamente 1%, enquanto em 1992 o PIB voltaria a registrar uma trajetória negativa de -0,4%, perfazendo queda acumulada de quase quatro pontos percentuais no triênio.

Em 1992 as receitas governamentais foram menores do que as esperadas, houve elevação nos preços, principalmente em virtude das expectativas relacionadas à crise que levou ao *impeachment* do presidente Fernando Collor de Mello⁴⁷ e, como resultado, a taxa média de inflação foi de 1.129% ao ano. Além do desempenho negativo do PIB, verificou-se ainda declínio na produção industrial e, mesmo com a posse do vice-presidente Itamar Franco em outubro daquele ano, o desempenho econômico permaneceu recessivo.

Em meados de 1993 retoma-se o programa de privatizações. O quarto ministro da fazenda de Itamar, Fernando Henrique Cardoso, em junho de 1993, apresenta um programa de cortes em todos os níveis de governo, o então denominado “Plano de Ação Imediata”. Registra-se crescimento no PIB (4,67% ao ano) e nas importações, mas a inflação não esmorece, encerrando o ano de 1993 com a taxa anualizada de 2.490%.

Desde 1990 o PIB industrial apresentava desempenho negativo da ordem de -8,1% ao ano, enquanto a indústria de transformação era a que registrava resultados mais negativos, com uma retração na produção de -9,4% ao ano. A produção industrial conseguiria se recuperar apenas a partir de 1993, mas a taxa de investimento se mantém deprimida⁴⁸ por todo o período num patamar suficiente apenas para reproduzir o capital existente, registrando uma média de 19,9% do PIB. Com esse nível da taxa de investimento, a economia brasileira perdeu posição no ranking internacional, na visão de Teixeira:

[O] Brasil ficou no nível médio dos países de renda baixa (entre 19 e 20%), bem aquém do patamar dos investimentos nos países do Leste Asiático e Pacífico, que apresentaram taxas médias entre 30% e 32%. E perdeu também para os países de renda média alta, cujos investimentos em capital fixo se situam acima de 20% do PIB. Isoladamente, o Brasil tem taxa de investimento menor do que o Chile, Índia, Japão, Malásia, Coréia, Rússia e China, que é o país com a maior taxa de inversão [...] próximo de 40 (2004, p. 08).

⁴⁷ Pelo fracasso das tentativas de estabilização e acusações de corrupção generalizadas.

⁴⁸ A taxa de investimento é definida como a participação da Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF) no PIB, sendo uma medida da capacidade produtiva da economia (TEIXEIRA, 2004; LAPLANE e SARTI, 1999). Os bens de capital compõem parcela da Formação Bruta de Capital Fixo, embora o segmento da construção civil detenha maior peso relativo na composição da taxa de investimentos (VERMULM, 2003, p. 02).

Tabela 3.2. Variação Real da Produção industrial e taxa de investimento: Brasil, 1990-1993

Período	PIB Industrial ($\Delta\%$ a.a.)	PIB Ind. de Transformação ($\Delta\%$ a.a.)
1990	-8,18	-9,46
1991	0,26	0,15
1992	-4,01	-4,21
1993	8,06	9,28

Fonte: IPEADATA.

Dentre os setores da indústria de transformação, o pior desempenho foi registrado pelo setor de bens de capital, com uma queda de -15,4% ao ano em 1990, perfazendo uma taxa média de redução na produção de -3,5% durante o período, seguido pelo segmento de bens intermediários que registrou variação média negativa de -1,9% ao ano no período, acompanhado pelo setor de bens de consumo não duráveis com -0,13%, mantendo a produção praticamente estagnada no quadriênio. O único segmento a apresentar expansão na produção nos anos em tela foi o de bens de consumo duráveis, que teve uma taxa média de crescimento de 3,7% ao ano.

Tabela 3.3. Produção Industrial por categoria de bens: Brasil, 1989-1993

(quantum, média 2002 = 100)

Ano	Bens de Capital	Bens Intermediários	Bens de Consumo Duráveis	Bens de Consumo não-Duráveis
1989	101,3	84,33	64,88	91,36
1990	85,61	76,97	61,12	86,6
1991	84,51	75,23	63,98	88,18
1992	78,72	73,39	55,65	84,79
1993	86,29	77,41	71,84	90,47
$\Delta\%$ média no período	(3,50)	(1,99)	3,74	(0,13)

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do IPEADATA.

A principal causa desse débil desempenho industrial residiu na já citada redução na taxa de investimento, tanto público quanto privado, sendo extremamente prejudicial para eficiência e o crescimento do país, gerando deficiências cumulativas na infra-estrutura que comprometeram o bom funcionamento da economia⁴⁹. É importante salientar que

⁴⁹ Como, por exemplo, deterioração de estradas, inadequação do sistema de telecomunicações, ameaça de colapsos no fornecimento de energia elétrica etc. (BAER, 1996, p.207).

uma questão fundamental na restrição das inversões privadas e públicas foi a instabilidade macroeconômica do período, impactando de igual maneira nos desembolsos do BNDES que, por sua vez, apresentaram variação negativa tanto nos recursos em geral, como nos voltados especificamente ao setor de bens de capital no ano de 1990, reflexo também da desaceleração do crescimento econômico neste ano (ALÉM, 1998). Em 1991 e 1992 nota-se uma recuperação nesses desembolsos, mas já no ano de 1993 voltou-se a registrar decréscimo nas concessões. Na média do intervalo, houve variação positiva nos recursos aqui revistos.

Tabela 3.4. Desembolsos do BNDES ao setor de bens de capital: Brasil, 1990-1993

Ano	Desembolsos do sistema BNDES (A)	Apoio a máquinas e equipamentos (B)		Apoio total ao setor de bens de capital (C)	
	Valor	Valor	%	Valor	%
	<i>R\$ m</i>	<i>R\$ m</i>	(B/A)	<i>R\$ m</i>	(C/A)
1990	6.281,30	2.640,70	42,04	2.853,30	45,42
1991	6.990,20	3.289,30	47,06	3.461,60	49,52
1992	7.524,00	4.007,90	53,27	4.213,00	55,99
1993	6.733,70	3.832,40	56,91	3.994,70	59,32

Fonte: Silveira (2003, p. 237)

O FINAME, no ano de 1990, aprovou apenas 14.613 operações (havia consentido 20.223 em 1989). No ano seguinte, o número se elevou para 31.230 operações, incrementadas também pela criação do Programa Agrícola ocorrida na ocasião. Nos dois anos do período (1992 e 1993) há incremento nos desembolsos, que passaram de 37.207 para 51.567 operações, respectivamente.

Os problemas não se encerraram aí. O decréscimo observado nos investimentos refletiu-se diretamente na utilização da capacidade instalada das indústrias, apresentando índices muito baixos no período. O pior resultado registrado foi do de bens de capital que, no segundo trimestre de 1990, apresentou apenas 48% de utilização na capacidade instalada, indicador que se manteve baixo por todo período, perfazendo uma média de 65,5%.

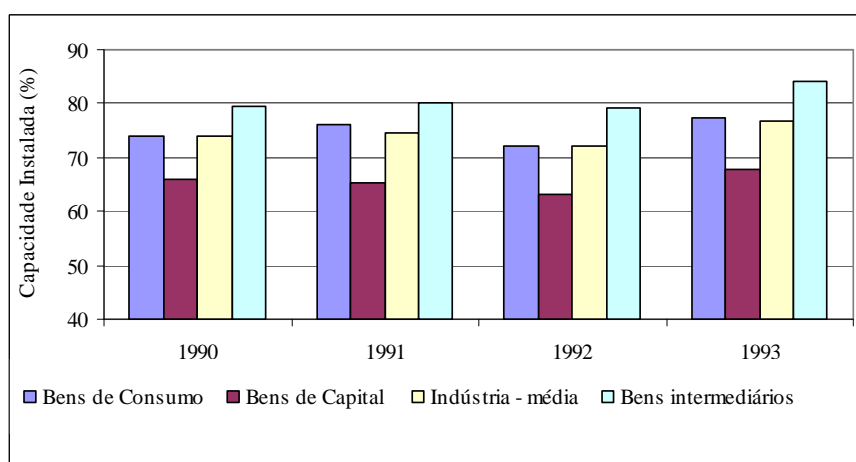
Tabela 3.5. Utilização da capacidade instalada setor de bens de capital: Brasil, 1990-1994

Trimestres	1990	1991	1992	1993
1	70	58	57	63
2	48	67	64	69
3	72	69	65	72
4	74	67	66	67
Média	66	65	63	68

Fonte: IPEADATA. Obs.: Plena capacidade=100

Pode-se perceber, no Gráfico 3.1. abaixo, que além do desempenho do setor de bens de capital ter ficado muito aquém do necessário, ele situou-se também abaixo da média para a indústria em geral, a qual registrou no período uma taxa utilização de 74% da capacidade, em níveis inferiores até mesmo das demais categorias de bens. Dentre esse grupo a indústria de bens de intermediários foi a que apresentou melhor desempenho em todo período, inclusive nos últimos trimestres. Estando próximo da plena utilização de sua capacidade, o setor de bens de consumo, por sua vez, seguiu a tendência da indústria em geral com elevada retração no primeiro ano, mas recuperando-se nos anos posteriores.

Gráfico 3.1. Capacidade instalada da indústria, por categorias de bens: Brasil, 1990-1993



Fonte: Elaboração própria com base em dados do IPEADATA. Obs.: Plena capacidade=100.

No tocante ao comércio exterior, em função da abertura comercial e da valorização real do câmbio a partir de meados dos anos 1990, houve crescimento substancial nas importações, mesmo não sendo favorecidas pelo comportamento recessivo da economia

brasileira. As importações atingiram \$20 bilhões de dólares em 1990 e, em 1993, perfizeram valor superior a \$25 bilhões de dólares.

No setor de bens de capital a expansão nas importações não foi diferente. Por não ter havido políticas direcionadas para os setores mais afetados pela liberalização de importações, como foi o caso dessa categoria, ocorreu uma elevação significativa nas importações entre 1990 e 1993, em percentual superior a 32%. Neste caso as importações também foram favorecidas pela (i) eliminação da exigência de financiamento externo; (ii) isenção do IPI incidente sobre as importações; (iii) redução de índices de nacionalização adotados para financiamentos e compras governamentais desses bens (ERBER e VERMULM, 1993) e (v) redução de tarifas e extinção de controles não-tarifários. As importações de bens de capital ampliaram-se de \$2,917 bilhões de dólares em 1990 para \$3,867 bilhões de dólares em 1993.

Tabela 3.6. Importações e Exportações de Bens de Capital (FOB): Brasil, 1989-1993

Período	Exportações US\$ b	Importações US\$ b	Saldo US\$ m
1990	2,144	2,917	-773
1991	2,289	3,202	-913
1992	2,847	3,340	-493
1993	3,322	3,867	-545

Fonte: Elaboração própria com base em dados do MIDC.

Cabe ressaltar que as importações de bens de capital não apresentavam mais o caráter de complementaridade observado na década anterior, quando então a elevação nas importações acompanhava o aumento da produção interna, há uma reversão nesse comportamento na década de 1990, “[...] o coeficiente de importação acelera-se subitamente, enquanto a produção doméstica permanece praticamente no mesmo patamar” (RESENDE e ANDERSON, 1999, p. 20). Além do aumento das importações há também no período o aumento no conteúdo importado de peças e componentes, ampliando a participação de produtos estrangeiros na economia brasileira (VERMULM, 2003).

No tocante às exportações, em 1990 foram extintos os incentivos fiscais que as beneficiavam, mas já em meados de 1991 alguns desses privilégios foram restabelecidos parcialmente com o intuito de elevar as exportações de bens de capital, já que o saldo nessa categoria de bens apresentava resultados negativos há tempos. Os

benefícios restabelecidos foram: (i) isenção do IPI; (ii) depreciação acelerada; (iii) redução do ICMS e (iv) alterações nos programas governamentais de financiamento a esse segmento.

Quanto aos financiamentos das exportações brasileiras estes ocorreram por meio de um programa de crédito e equalização das taxas de juros com recursos do tesouro, gerido pelo Banco do Brasil, o Proex – Programa de Financiamento às exportações – e mediante crédito do BNDES com o Finamex – Programa de Financiamento à Exportação de Bens de Capital –, operado por sua subsidiária FINAME (ALÉM, 1998).

A lei que criou o Proex, o instituiu para apoiar o setor de bens de capital, absorvendo as linhas de crédito do Finex e reintroduzindo o sistema de equalização de taxa de juros daquele fundo, para prover a concessão de subsídios sempre que se constatem diferenças entre as taxas de juros dos financiamentos às exportações de bens e serviços e os custos de captação dos recursos, e visa “[...] reduzir as disparidades entre as taxas cobradas no exterior e as disponíveis no mercado nacional, permitindo aos exportadores brasileiros condições similares às encontradas por seus competidores internacionais” (CATERMOL, 2005, p. 06).

Quanto ao Programa FINAMEX, foi instituído em 1991, com o intuito de apoiar a produção e também a comercialização de máquinas e equipamentos, desde que destinados à exportação, para empresas nacionais ou estrangeiras estabelecidas no país, possuindo duas modalidades: (i) Pré-embarque e (ii) Pós-embarque:

(i) na modalidade pré-embarque concede financiamento ao produtor nacional durante o período de fabricação de máquinas já negociadas com os importadores, ou seja, é um recurso voltado à produção, ao financiamento de capital de giro que será utilizado na compra de matéria-prima e mão-de-obra para a produção dos bens que serão exportados. O prazo total de financiamento é de 30 meses (esse tempo é o prazo máximo, como se destina ao capital de giro, o hiato temporal entre o desembolso e o embarque no produto é variável de acordo com as características do produto), com o reajuste do valor da dívida calculado pela variação do dólar, juros equivalentes à *libor*⁵⁰ mais 2% e cobertura de até 70% do valor das máquinas (FIANI, 1996; ALÉM, 1998).

⁵⁰ *London Interbank Offered Rate* (Taxa Interbancária do Mercado de Londres), é a taxa de juros preferencial, do mercado internacional, utilizada entre bancos de primeira linha no mercado de dinheiro - *money market* (BANCO CENTRAL DO BRASIL). A taxa *Libor* é geralmente a base para grandes

(ii) A modalidade pós-embarque está voltada ao financiamento à comercialização, permitindo que a empresa financie seu importador e receba os recursos antecipadamente, contribuindo na melhora da competição internacional com prazos de pagamentos mais longos sem onerar sua estrutura financeira, ou seja, é uma linha de financiamento à compra de produtos brasileiros de exportação. A cobertura está limitada a 85% do valor das máquinas financiadas e o prazo total é de 96 meses. O FINAME tende a privilegiar as operações pós-embarque (ERBER e VERMULM, 1993, p.168).

Além (1998) destaca que as duas linhas não são mutuamente excludentes, pois não existe impedimento a um exportador brasileiro que tenha solicitado uma linha de desembolso pré-embarque, solicite ao embarcar sua mercadoria, outra linha pós-embarque.

Cumprir notar que o objetivo principal do apoio do BNDES às exportações é ampliar a presença de produtos de maior valor agregado nas exportações brasileiras, como no caso dos bens de capital, que são considerados produtos manufaturados⁵¹ de elevado valor agregado, a elevação em suas exportações significam qualidade da estrutura produtiva para o país.

Diante dos benefícios citados as exportações brasileiras de bens de capital obtiveram um bom desempenho de \$2,144 bilhões de dólares no ano 1990 para \$3,322 bilhões de dólares em 1993 um incremento de 55%. Conclui-se então que as empresas têm conseguido diminuir os efeitos da retração da demanda interna com expansão das exportações (VERMULM, 1993). No entanto, mesmo com esse desempenho não foi possível alavancar as exportações numa proporção suficiente para superar importações

empréstimos em eurodólares a empresas e instituições governamentais com a avaliação de crédito inferior. Por exemplo, um país de Terceiro Mundo pode ser obrigado a pagar um ponto acima da *Libor* quando contrair empréstimos (ENFOQUE INFORMAÇÕES FINANCEIRAS).

⁵¹ A participação dos manufaturados na pauta brasileira tem crescido nos últimos anos e estes são menos suscetíveis à deterioração de preços, pois geralmente não são homogêneos, permitindo estratégias de diferenciação de produtos e competição por qualidade, bem como a inserção em nichos de mercado (CATERMOL, 2005). De 1980 a 1995 as exportações de produtos manufaturados elevaram-se de \$44,8 milhões de dólares para \$55 milhões de dólares, enquanto que as exportações de produtos básicos sofreram retração de 42,2 milhões para 23,6 milhões, e os produtos semi-manufaturados cresceram de \$11,7 milhões para \$19,7. (DIAS e PINHEIRO, 2007).

de bens de capital, como ainda há déficit no saldo comercial desta categoria de bens, seria um sinal de que os produtores nacionais estavam adaptando-se à elevação da competitividade com a abertura comercial.

[... Foi] inegável que o processo de abertura comercial induziu a importantes ganhos de produtividade, principalmente pela importação de insumos e equipamentos tecnologicamente mais avançados. Nesse sentido, o aumento do coeficiente de importação da economia foi extremamente saudável. Entretanto, o problema é que não houve um crescimento significativo na mesma medida do coeficiente de exportações, Além (2003, p. 06).

Simonsen (1995) conclui que os Planos Collor e Collor II, assim como em todos os choques heterodoxos (Plano Cruzado, Plano Bresser e Plano Verão) possuíam características comuns, tiveram lançamento surpresa, foram criados mediante Decreto-lei ou medida provisória; envolviam congelamento de preços (para tentar reverter a expectativa inflacionária⁵²); tentaram sincronizar salários reais com sua desindexação; almejaram a estabilização cambial; proibiam a indexação no curto prazo; não possuíam controle na demanda; e por fim fracassaram em no máximo um ano. Tejada e Portugal (2001) atribuem o fracasso desses Planos também à falta de credibilidade e de consistência das políticas adotadas, bem como ao não comprometimento governamental com as políticas anunciadas.

No período, o PIB teve um desempenho típico de recessão, o PIB industrial também apresentou queda, não tendo sido possível controlar a inflação. Houve aumentos significativos nas importações, principalmente de bens de capital, enquanto o saldo comercial dessa categoria de bens manteve-se negativo por todo o período. Além da variação negativa na produção, o setor operou ainda com níveis elevados de capacidade ociosa.

⁵² A idéia era que os agentes econômicos só aumentavam seus preços porque acreditavam que os outros agentes continuariam elevando os seus, o congelamento nos preços tentava evitar esse comportamento defensivo dos agentes (TEJADA e PORTUGAL, 2001, p.489).

3.2. Implantação do Plano Real e o Governo FHC

O Plano Real foi lançado em 1º de julho de 1994⁵³ e promoveu a estabilização econômica. Sua implantação ocorreu anteriormente, contando com uma conjuntura internacional favorável e investimentos externos 67% superiores comparativamente ao ano anterior, decorrendo de \$1,29 bilhão de dólares para \$2,15 bilhões de dólares em 1994, além disso, nesse momento, já havia sido iniciado o processo de abertura comercial. Esse Plano continha as seguintes etapas progressivas: (i) a partir de meados de 1993, ajuste fiscal com a criação do Fundo Social de Emergência, corte de despesas, aumento dos impostos e diminuição nas transferências do governo federal; (ii) um novo sistema de indexação da economia com a introdução da URV (Unidade Real de Valor) que vigoraria a partir de fevereiro de 1994 e (iii) reforma monetária, em 1º de julho de 1994, neste dia a URV valia CR\$ 2.750,00 (= R\$ 1,00 mesmo valor do dólar do dia) e assim todos os preços em URV foram convertidos em Reais instituindo-se dessa forma o valor da nova moeda (cf. LOURO e MOTA, 2004; SIMONSEN, 1995).

O Plano Real teve como base duas âncoras: uma monetária, sendo estabelecido pelo governo tetos nominais para o valor da base monetária, mas sendo abandonada já no final de 1994, e uma âncora cambial, constituindo uma paridade estável entre o Real e o dólar, seria uma forma de transformar o dólar em um substituto quase perfeito da moeda doméstica transferindo a confiança da moeda internacional e seu estável poder de compra para o Real, mas sem manter o câmbio fixo, era mais parecido com um sistema de bandas. Essa valorização na moeda doméstica contribuiu no controle das elevações nos preços domésticos.

Os resultados desse novo Plano de estabilização foram benéficos, houve redução no nível dos preços, mas pela aceleração ocorrida no início de 1994, o índice de inflação, medido pelo IPC, registrou 941,25% ao ano. No entanto, em 1995 sobre os efeitos do Plano Real atinge 23,17% ao ano e finalmente em 1997 registra o patamar de um dígito, 4,83% ao ano sendo mantida em patamares reduzidos por todo o período de 1995 a 2002.

⁵³ Fundamental na vitória de Fernando Henrique Cardoso como candidato à presidência da República em outubro deste mesmo ano.

Tabela 3.7. Principais indicadores econômicos: Brasil, 1994-2002.

Anos	PIB Δ %	IPC-FIPE Δ %	Saldo Bal. Comercial US\$ b	Saldo da C. de Capital US\$ b	Saldo Trans. Correntes US\$ b	Invest. Est. Diretos US\$ b	Dívida Externa US\$ b
1994	5,3	941,2	10,4	8,5	-1,8	2,1	148,2
1995	4,4	23,1	-3,4	28,7	-18,3	4,4	159,2
1996	2,1	10,0	-5,6	33,5	-23,5	10,7	179,9
1997	3,3	4,8	-6,7	25,4	-30,4	18,9	199,9
1998	0,0	-1,8	-6,5	29,3	-33,4	28,8	241,6
1999	0,2	8,6	-1,2	16,9	-25,3	28,5	241,4
2000	4,3	4,3	-0,6	19,0	-24,2	32,7	236,1
2001	1,3	7,1	2,6	27,0	-23,2	22,4	226,0
2002	2,6	9,9	13,1	7,5	-7,6	16,5	227,6

Fonte: IPEADATA

A valorização do Real em 1994 ocasionou o primeiro déficit comercial do Brasil desde o final da década de 1970 (ZINI JR., 1996), da ordem de -\$3,4 bilhões de dólares em 1995. O saldo da conta corrente também foi negativo, registrando -\$1,8 bilhão de dólares, resultado explicado pela abertura comercial associada à redução de tarifas e à eliminação de barreiras não-tarifárias. Já para Bielschowsky e Stumpo (1996), o déficit comercial seria efeito provável da combinação de sobrevalorização cambial, superaquecimento da demanda e aceleração da abertura comercial. Na interpretação de Além (2003), deveria ter sido implantada uma desvalorização compensatória do Real, o que só ocorreria em janeiro de 1999.

Nesse cenário econômico, havia a necessidade de se elevarem as exportações para reduzir a dependência dos capitais externos exigidos para o equilíbrio do balanço de pagamentos. Entretanto, o país foi também prejudicado pelas sucessivas crises monetárias mundiais, como a do México ao final de 1994, a do Sudeste da Ásia em 1997 e a da Rússia em 1998. Em virtude da precária situação das contas externas do país que se repetiam desde o início do Real, em janeiro de 1999 o Brasil vive a sua própria crise cambial. Diante da fuga de capitais, a intenção governamental era promover uma desvalorização gradual da taxa de câmbio, o que resultou impossível face ao tamanho da desconfiança geral como a moeda nacional. O governo, então, pressionado pelo mercado, sem outra opção, permite a plena liberalização cambial em janeiro de 1999. Como descrevem Giambiagi e Moreira: “[...] houve em 50 dias uma

desvalorização nominal de 79%, pondo fim a mais de três anos ao longo dos quais, quase religiosamente, a desvalorização nominal tinha sido muito próxima de 0,6% ao mês e nos quais a desvalorização em 12 meses oscilava entre 7% e 8%” (1999, p. 03).

O taxa de câmbio R\$/US\$ – comercial (IPEADATA) atingiu ao final de janeiro ampliou-se de R\$ 1,20 para R\$ 1,50 por dólar, em fevereiro atingindo R\$ 1,91. Em março, após a má desvalorização, os fluxos voluntários de empréstimos foram quase totalmente interrompidos para grande parte dos mercados emergentes, fuga motivada principalmente pelas incertezas acerca da economia brasileira (SILVEIRA, 2003). Mesmo sem uma clara pressão inflacionária, o governo optou por elevar a taxa de juros. No entendimento de Além:

[A] desvalorização do real ocorrida em 1999, embora importante, não foi suficiente para se atingir um sistema macroeconômico “benigno” frente ao perfil comercial da economia brasileira [...] mesmo com a desvalorização do real e a adoção do sistema de câmbio flutuante a partir de janeiro de 1999, as exportações não registraram o desempenho favorável esperado (2003, p. 08).

A partir da crise cambial, a política econômica do governo caracteriza-se pelo regime de flutuação cambial, por severa restrição fiscal a partir da manutenção de superávits primários, e por metas de inflação. O saldo negativo da balança comercial de -\$697 milhões em 2000 converteu-se em um superávit da ordem de \$2,6 bilhões de dólares no ano seguinte, expandiu-se ainda mais em 2002, atingindo a casa de \$13 bilhões de dólares.

Regressando à conjuntura pós-Real, outra iniciativa do governo residiu na antecipação, para setembro de 1994, da adoção da TEC – Tarifa Externa Comum – que vigoraria a partir de janeiro de 1995⁵⁴, favorecendo a redução da alíquota de importação (AZEVEDO e PORTUGAL, 1997). Essa medida também teve efeito negativo sob o saldo da balança comercial, com um déficit cada vez mais difícil de ser financiado (em 1995). Mas, devido aos acordos comerciais firmados com o MERCOSUL (Mercado Comum do Cone Sul) e com a OMC (Organização Mundial do Comércio), não seria possível ao governo retroceder nesse processo de abertura comercial. A opção adotada

⁵⁴ Tarifa zero entre os países membros do MERCOSUL, com uma extensa lista de exceções.

foi a reintrodução de aumentos nas alíquotas tarifárias de importação e a imposição de restrições não-tarifárias, como as quotas (VILLELA e SUZIGAN, 1996).

Apesar de tais medidas protecionistas, já no segundo semestre de 1996 há um regresso das medidas de liberalização comercial que tomaram a forma de redução nas alíquotas de importações, de 15% em 1995 para 13,6% em 1996, atingindo-se uma taxa média de 12,8% ao ano no período compreendido entre 1994 a 2002. Verifica-se também uma grande liquidez internacional que acarretou uma melhora no acesso ao financiamento externo às importações (AZEVEDO e PORTUGAL, 1997), desencadeando um aumento substancial nas compras externas, que somaram \$33 bilhões de dólares em 1994 e \$47 bilhões de dólares em 2002.

No início de 1995, o governo havia modificado a política cambial. O sistema de bandas cambiais (ALMEIDA E BACHA, 1999) foi oficialmente adotado, estabelecendo os limites máximo e mínimo (GONÇALVES, 1996) entre os quais a taxa de câmbio poderia flutuar livremente. Se as cotações cambiais variassem acima ou abaixo desse limite o Banco Central interviria vendendo ou comprando divisas. No ano de 1996 houve pressões, principalmente dos setores exportadores, para uma desvalorização da taxa de câmbio. O governo compromete-se em alterar periodicamente as bandas cambiais e aprova a Lei Kandir, com objetivo principal de elevar a competitividade das exportações brasileiras por meio do aumento indireto da rentabilidade das exportações, isentando-as de pagamento do ICMS, favorecendo-as assim sem que se fizesse necessário desvalorizar a taxa de câmbio nominal.

Se a abertura econômica teve início no governo Collor, foi após o Plano Real que ocorreram alterações significativas na produtividade⁵⁵ da indústria brasileira, com aumento na competição externa favorecida pela valorização do Real em relação ao

⁵⁵ Na visão de Bielschowsky e Stumpo (1996, p.167) a elevação na produtividade pode se verificar pelos seguintes meios: (i) desverticalização por subcontratação local e por importações; (ii) especialização em menos linhas de produtos; (iii) atualização de modelos; (iv) uso mais eficiente dos insumos; (v) redução no volume médio de estoques; (vi) controle de qualidade mais rigoroso e redução de defeitos; (vii) adaptação mais rápida às exigências da demanda; (viii) maiores cuidados com assistência técnica e eliminação de pontos de estrangulamento; (ix) redução dos estratos hierárquicos e (x) racionalização do emprego de mão-de-obra.

dólar, pela redução de tarifas e pela adoção da TEC (MERCOSUL). Na visão de Villela e Suzigan, a abertura comercial seria fundamental para o crescimento econômico do país, pois, segundo eles,

[A]inda que a demanda interna seja a principal fonte de crescimento, a maior integração ao mercado internacional é essencial. Amplia o mercado, aumenta as escalas de produção, dinamiza o crescimento, eleva os padrões de qualidade de produtividade, e estimula os fluxos de tecnologia e investimento direto (1996, p. 20).

Resende e Anderson (1999), de sua parte, ressaltam que os efeitos no curto prazo da abertura comercial sobre a competitividade do sistema produtivo nacional foram distintos dos efeitos de longo prazo. Na opinião dos autores, os ganhos de eficiência microeconômica decorrentes da racionalização, da desverticalização e da modernização da estrutura produtiva no setor de bens de capital, bem como da indústria em geral, auxiliaram na retomada da atividade produtiva nacional, com melhorias na qualidade, principalmente pela concorrência com produtos importados mais baratos, promovendo redução de custos e favorecendo a produtividade nacional⁵⁶. A economia, no agregado, apresentou crescimento devido ao aumento na renda e no consumo ocasionados pelo desaparecimento das perdas mensais no poder de compra geradas pela conjuntura de inflação elevada (SIQUEIRA, 2000).

O lado negativo desse processo residiria no fato de que os benefícios decorrentes da melhora de produtividade no sistema produtivo nacional favoreceriam os setores de maneira diferenciada, não se difundindo de forma homogênea pelas indústrias do país. Resende e Anderson, a esse respeito, afirmam:

[A] abertura econômica estimula a alocação de recursos que privilegia os segmentos eficientes, segundo parâmetros de preços internacionais, preterindo-se os menos eficientes. No contexto de abertura econômica dos anos 90, resultou na seleção [apenas] daqueles segmentos capazes de competir no plano internacional (1999, p. 25).

⁵⁶ Essa melhora na produtividade apresentada no crescimento econômico do período pós-Real, na opinião de Rossi Jr. e Ferreira (1999, p. 29), se diferencia do crescimento ocorrido em períodos anteriores quando, mediante subsídios e proteção comercial, o aumento se verificava pela acumulação de fatores e não por avanços efetivos da produtividade.

Bielschowsky e Stumpo (1996), por outro lado, entendem que a reestruturação produtiva ocorrida na indústria brasileira à época foi capaz de evitar a excessiva destruição dos setores de maior densidade tecnológica e dinamismo na demanda doméstica e internacional. O Brasil, portanto, teria demonstrado possuir capacidade de absorver a revolução tecnológica internacional de modo a resolver o problema da balança comercial, como ocorreria a partir de 2001.

No caso brasileiro, vários fatores favoráveis deram à reestruturação industrial motivada pela abertura comercial uma capacidade “defensiva” não encontrada nos demais países da América Latina, entre os quais: (i) o tamanho do mercado interno; (ii) a relativa complexidade das indústrias mecânica e eletroeletrônica ao final do processo de industrialização; (iii) o acúmulo de cultura industrial; (iv) a abertura exportadora desde os anos 1970, ampliada consideravelmente nos anos 1980 e (v) elevados investimentos prévios das empresas multinacionais instaladas no país.

A produção industrial apresentou muitas oscilações durante o período (SIQUEIRA, 2000). Logo após a implantação do Plano Real, a oferta expandiu-se rapidamente, favorecida pelo aumento na demanda ocasionada pela elevação no consumo das classes mais baixas. Registra-se um crescimento significativo na produção industrial já em 1994, da magnitude de 8,1% ao ano, bem como na indústria de transformação, a qual avança 8,0%. No ano de 1995 também ocorre uma ampliação na produção, dessa vez, porém, não tão significativa, ou seja, de 4,9% ao ano e 4,7%, respectivamente, na indústria como um todo e no segmento de transformação.

Os setores que apresentaram melhores resultados em 1994 foram os de bens de consumo duráveis, com crescimento superior a 15%, e o de bens de capital, com ampliação na produção superior a 18% (LOURO e MOTA, 2004). O desempenho modesto do PIB a partir de 1996 (cf. Tabela 3.10), assim como a reversão no saldo da balança comercial, contribuíram para o recuo na atividade industrial brasileira a partir de 1996, a qual se manteve praticamente estagnada, com uma taxa de variação de 0,08% ao ano, já então sob efeito da opção governamental em manter o câmbio indefinidamente valorizado (COUTINHO, 1996).

Dessa forma, nos anos de 1998 e 1999, verifica-se decréscimo na produção industrial, respectivamente, de -4,8% e -1,8% ao ano, assim como na indústria de transformação, com taxas de -2,5% e -1,9%. Após breve recuperação em 2000 de 4,83%, o conjunto da

indústria de transformação experimenta nova retração no ano seguinte, de -0,62% ao ano, ocasionada pela crise energética⁵⁷, a qual comprometeu a execução de vários projetos de investimentos, assim como pela crise argentina e pelo impacto, na economia mundial, dos ataques terroristas de 11 de setembro (NASSIF e PUGA, 2004).

Em 2002 há uma leve recuperação na produção industrial, da ordem de 2,4% ao ano, mas mantida em patamar ainda baixo pelas incertezas que cercavam o período pré-eleitoral, especialmente após a confirmação da vitória do candidato de oposição Luís Inácio da Silva. Esses fatores redundaram numa queda ainda maior na taxa de investimento, já então em trajetória descendente, a qual passou de 22,1% do PIB em 1994 para 16,2% em 2002 (RODRIGUES *et al*, 2004). Atuavam aqui, no declínio da taxa de investimento no Brasil durante o período, as oscilações no nível de atividade, juntamente com a apreciação da taxa de câmbio e o conseqüente déficit em transações correntes que requeria elevadas taxas de juros voltadas a atrair os capitais externos necessários ao equilíbrio do balanço de pagamentos do país (BIELSCHOWSKY, 1999).

Tabela 3.8. PIB industrial e taxa de investimento: Brasil, 1994-2002.

Período	PIB Industrial ($\Delta\%$ a.a.)	PIB Indústria de Transformação ($\Delta\%$ a.a.)
1994	8,14	8,05
1995	4,93	4,72
1996	0,08	1,07
1997	2,49	4,24
1998	-4,84	-2,59
1999	-1,86	-1,91
2000	5,69	4,83
2001	0,7	-0,62
2002	2,44	2,08

Fonte: IPEADATA

⁵⁷ A crise energética de 2001 foi originada pela escassez de investimentos no setor e pelo crescimento da demanda, havendo uma disparidade entre a capacidade instalada e a demanda por energia elétrica, o ponto crítico foi em junho de 2001 com a implantação do racionamento de energia (TOLMASQUIM, OLIVEIRA e CAMPOS, 2002), gerando problemas governamentais como inúmeros processos jurídicos, elevado custo de administração (com a implantação de cortes no fornecimento), além de prejuízos comerciais, e perda de confiança no sistema, contribuindo no desgaste da imagem governamental.

O resultado modesto da taxa de investimento da economia brasileira no período redundou em um desempenho também vacilante do PIB, que apresentou uma taxa média de crescimento de 2,64% ao ano entre 1994 e 2002. O país, assim, encontrava-se longe de atingir as médias de décadas anteriores. Tanto que, nos anos de 1970, a média de expansão anual situou-se em 8,7%, enquanto na década de 1960 ela foi de 6,1% ao ano. Tem-se, portanto, que os anos de 1994 a 2002 conseguiriam manter-se num patamar de crescimento inferior até mesmo àquele observado na década de 1980, quando a taxa média de crescimento do PIB atingiu apenas 3% ao ano (TEIXEIRA, 2004).

Quanto à composição da Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF), a parcela correspondente às máquinas e equipamentos produzidas no país declinou no período, mostrando que o setor de bens de capital foi diretamente afetado pelo reduzido nível de investimento e pela elevação da participação estrangeira no mercado brasileiro diante de um mercado interno quase estagnado.

Diversos ramos industriais da economia brasileira, entre os quais o de bens de capital, pressionados pelo desempenho modesto do PIB e pelo aumento na competitividade oriunda do exterior induzida pela abertura comercial, viram-se forçados a promover uma reestruturação de suas linhas de produção buscando maior eficiência, num processo que viria a resultar, conseqüentemente, numa menor necessidade de grandes aquisições de máquinas e equipamentos, com efeitos negativos diretos no setor de bens de capital (VERMULM, 2003). Além disso, como visto, a queda na taxa de investimento global não permitiu uma reversão na tendência recessiva do setor de bens de capital nacional, em que pese a retomada vigorosa dos fluxos de investimentos estrangeiros diretos (IED) até o ano de 2000 (LAPLANE e SARTI, 1999).

Tabela 3.9. Produção Industrial por categoria de bens: Brasil, 1995-2002

(média 2002 = 100)

Anos	Bens de capital	Bens intermediários	Bens de consumo duráveis	Bens de consumo não duráveis
1994	102,39	82,46	82,71	92,23
1995	102,65	82,64	94,68	96,06
1996	88,22	85,03	105,30	99,57
1997	92,46	88,95	108,98	100,03
1998	91,02	88,32	87,65	98,92
1999	82,74	89,96	79,51	97,71
2000	93,55	96,10	96,05	97,28
2001	106,15	95,97	95,48	98,88
2002	100,00	100,00	100,00	100,00
Δ% MÉDIA	(3,13)	2,47	3,16	1,03

Fonte: Elaboração própria com base em dados do IPEADATA.

Assim, o setor de bens de capital que, inicialmente, tivera um bom desempenho no período pós-Real, reverte essa tendência entre 1996 e 2000, quando sua produção total se manteve praticamente estagnada (inclusive reduzindo-se em 1999), só voltando a apresentar algum progresso em 2001, para logo em seguida, já em 2002, apresentar novamente recuo.

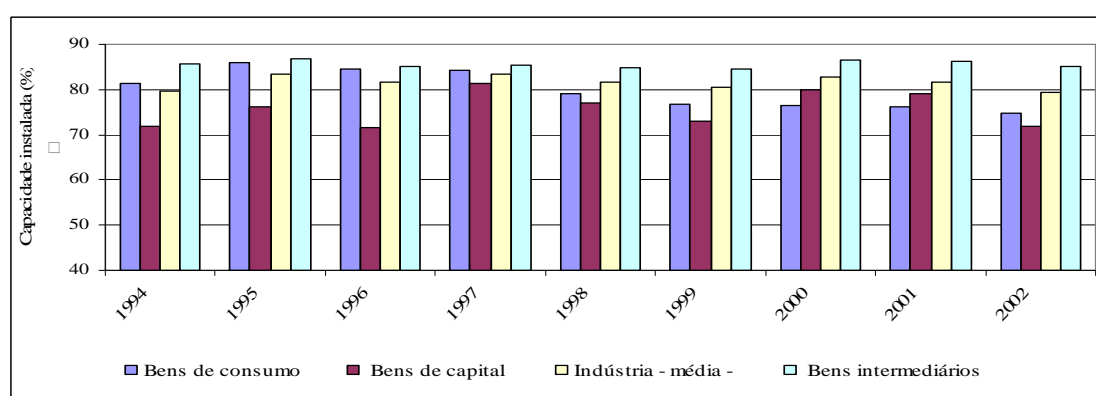
A queda na taxa de investimento do país, combinada com o aumento das importações, refletiu-se diretamente de forma negativa no setor de bens de capital, elevando a capacidade ociosa do setor, o qual apresentou, entre os demais setores da economia nacional, os menores níveis de utilização da capacidade instalada no período de 1994 a 1999. Em que pese a leve melhora observada nos dois anos subsequentes, movida pela política cambial brasileira do período, o setor voltaria a ocupar a última posição do ranking de uso da capacidade instalada no ano de 2002 (c.f. Gráfico 3.2). Nota-se, com facilidade, que o setor de bens de capital apresentou, com efeito, grande instabilidade, sinal de sua extrema sensibilidade às oscilações do mercado (VERMULM, 2003).

Tabela 3.10. Utilização da Capacidade Instalada, setor de bens de capital: Brasil, 1994-2002

Trimestres	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
1	62	71	64	72	65	65	74,5	82	75,6
2	74	79	74	84	80	72	79,5	83,6	72,1
3	74	76	74	83	83	75	82,9	74,8	70,5
4	78	79	74	86	80	80	82,9	75,8	69,5
Média	72	76	72	81	77	73	80	79	72

Fonte: IPEADATA Obs.: Plena capacidade = 100

Gráfico 3.2. Utilização da capacidade instalada por categoria de bens (em %), Brasil, 1994-2002



Fonte: Elaboração própria com base em dados do IPEADATA. Obs.: Plena capacidade=100%

Já a indústria de bens intermediários, no período em análise, apresenta grande estabilidade no seu grau de utilização da capacidade instalada que se situou muito próximo da plena utilização. Conclui-se, então, que se houve aumento na demanda para a indústria de bens intermediários, essa elevação desencadeou condições mais favoráveis para o investimento na ampliação da capacidade produtiva, o que seria positivo para o setor de bens de capital (VERMULM, 2003). Quanto às indústrias de bens de consumo, também elas apresentam elevados níveis de capacidade ociosa, seja pela retração no mercado interno, seja pela manutenção de altas taxas de juros básicas da economia.

Em referência às dificuldades enfrentadas pelo setor de bens de capital do Brasil na fase pós-Real, Resende e Anderson (1999) assinalam:

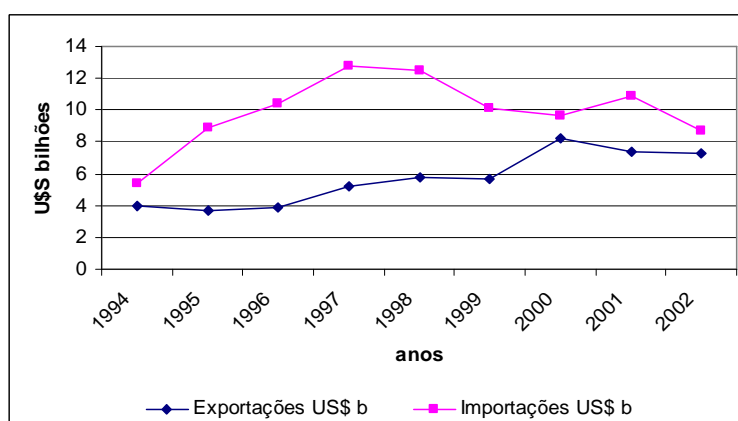
Foram profundas as mudanças ocorridas na indústria de bens de capital nos anos 90, em um contexto de abertura econômica, estabilização monetária e privatizações. Nesse período, verificou-se,

nessa indústria, um processo marcado pela redução da linha de produtos e desverticalização da produção, que se refletiu no incremento de importações de máquinas e equipamentos e de peças e componentes, e do conteúdo importado dos bens produzidos domesticamente (1999, p. 40).

Como resultado, apenas os segmentos do setor de bens de capital que alcançaram preço e qualidade competitivos internacionalmente conseguiram sobreviver à concorrência externa e garantir participação no mercado nacional. Alguns desses ramos, inclusive, elevaram substancialmente suas exportações, pois as vendas externas de bens de capital, que 1994 registravam \$3,9 bilhões de dólares, expandiram-se para \$7,4 bilhões de dólares no ano de 2002, representando uma expansão superior a 85%, possibilitando assim um aumento no coeficiente exportado pelo setor e uma ampliação na participação internacional dos produtores de bens de capital. Vale ressaltar, contudo, que o bom desempenho do coeficiente de exportações do setor de bens de capital não pode ser justificado apenas como efeito de uma expansão na demanda externa, sendo necessário levar em conta a retração do mercado doméstico do setor (RESENDE E ANDERSON, 1999, p. 27).

Quanto às importações de bens de capital, elas também se ampliaram durante o intervalo aqui considerado, passando de \$5,3 bilhões de dólares em 1994 para a casa dos \$8,7 bilhões de dólares em 2002. Esses números significam que o sistema industrial brasileiro passou a funcionar com crescente substituição de insumos, partes e componentes, antes produzidos domesticamente, por similares importados, irresistivelmente barateados pelo câmbio valorizado (ao menos até 1999) e, da mesma forma, incentivadas pelo reduzido custo dos financiamentos externos *vis-à-vis* as taxas de juros praticadas no país.

Gráfico 3.3. Bens de Capital, exportações (FOB) e importações (FOB): Brasil, 1994-2002.



Fonte: Elaboração própria com base em dados do MDIC.

No tocante ao papel do BNDES na nova conjuntura econômica brasileira de inflação em baixa e abertura comercial, no qual as empresas encontravam-se mais submetidas a competição externa, verifica-se expansão nos desembolsos da instituição, mais especificamente, ao setor de bens de capital, cujos financiamentos mais que duplicaram no período de 1994 a 2002, passando de \$10,0 bilhões de dólares para \$26,2 bilhões de dólares (com redução apenas no ano de 1999).

Tabela 3.11. Desembolsos do BNDES ao setor de bens de capital: Brasil, 1994-2002

Ano	Desembolsos do sistema BNDES (A)	Apoio à máquinas e equipamentos (B)		Apoio total ao setor de bens de capital (C)	
	Valor R\$ m	Valor R\$ m	%(B/A)	Valor R\$ m	%(C/A)
1994	10.092,80	6.623,40	65,6	6.802,10	67,4
1995	12.847,20	6.794,00	52,9	7.239,70	56,3
1996	15.833,20	5.126,90	32,3	5.575,70	35,2
1997	27.030,40	6.660,90	24,6	7.040,20	26,1
1998	27.792,20	9.735,60	35	10.874,70	39,1
1999	23.416,10	8.095,00	34,6	9.232,30	39,4
2000	26.282,80	10.214,50	38,9	10.749,40	40,9
2001	26.250,60	11.126,30	42,4	11.699,50	44,6

FONTE: Silveira (2003)

No âmbito do FINAME, o FINAMEX, a partir de 1997, passou a adotar a denominação BNDES-Exim (cf. ALÉM, 2003; SIQUEIRA, 2000) e a apoiar praticamente todos os setores exportadores, não se restringindo mais apenas ao de bens de capital. Manteve-se assim a política de promoção da agregação de valor às exportações, financiando os produtos que já estivessem em etapas mais avançadas de agregação de valor na cadeia produtiva. Quanto à cobertura, passou ela dos 85% para 100%, tanto no pré-embarque

como no pós-embarque, resultando em um aumento expressivo nesses desembolsos, os quais em 1994 somavam \$280 milhões de dólares e que atingiram \$3,9 bilhões em 2002 (CATERMOL, 2005).

3.3. O primeiro governo Lula, 2003 a 2006

No primeiro ano do governo de Luís Inácio Lula da Silva, em 2003, o Brasil registrou uma variação positiva no PIB, mas de apenas 1,15% ao ano, após três anos de fraco desempenho no segundo termo do governo de FHC, quando se verificou uma média de 2,76% ao ano. A trajetória da economia foi melhorando, contudo, ao se dissiparem as incertezas quanto à manutenção da política econômica anterior baseada nas metas de inflação, nas metas de superávit primário e no câmbio flutuante (DATHEIN, 2005). No ano de 2004 verifica-se um crescimento significativo no PIB, da ordem de 5,7% ao ano. As inversões estrangeiras diretas ampliam-se de \$10,1 bilhões de dólares em 2003 para \$18,1 bilhões de dólares no ano seguinte, favorecendo o crescimento econômico nos próximos dois anos, quando o país experimenta avanços no PIB, ainda que modestos, de 3,1% e 3,7% ao ano, respectivamente, em 2005 e 2006, perfazendo uma taxa média de crescimento em todo o período de 3,4% ao ano.

Tabela 3.12. Principais indicadores econômicos: Brasil, 2003-2006.

Anos	PIB Δ %	IPC-FIPE Δ %	Saldo Bal. Comercial US\$ b	Saldo da Conta de Capital US\$ b	Saldo Trans.correntes US\$ b	Investimentos Estrang. Diretos US\$ b	Dívida Externa US\$ m
2003	1,15	8,18	24,79	4,612	4,177	10,143	235.414
2004	5,71	6,56	33,64	-7,894	11,679	18,145	220.182
2005	3,16	4,53	44,7	-10,126	13,984	15,066	187.987
2006	3,75	2,55	46,46	15,429	13,642	18,822	199.372

Fonte: IPEADATA.

O saldo da balança comercial, por sua vez, apresentou um resultado excepcional, com um superávit de \$24,7 bilhões no ano de 2002 e que atingiria \$33,6 bilhões de dólares em 2004. Esse resultado explica-se, principalmente, pelas significativas taxas de crescimento das exportações, as quais saíram de \$73,0 bilhões de dólares em 2003 para \$96,4 bilhões no ano seguinte, reflexo da desvalorização do câmbio ocorrida em 2002 e da demanda interna, ainda retraída, o que induziu os produtores a voltarem-se para o mercado externo.

As importações também contabilizaram expansão expressiva, expandindo-se de \$48,2 bilhões de dólares em 2003 para \$62,8 bilhões de dólares em 2004. Não obstante, a balança comercial manteria a tendência superavitária, mesmo com a elevação nas importações, que atingiriam \$91,3 bilhões de dólares em 2006, pois as exportações avançaram ainda mais, alcançando \$137,8 bilhões de dólares em 2006, quando então o saldo comercial chegou a \$ 46,46 bilhões, representando um recorde histórico para o Brasil (Boletim do IPEA, 2007).

Nesse contexto, em novembro de 2003 o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) organiza um projeto intitulado “Diretrizes de Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior” objetivando reformas com intuito aumentar a eficiência da atividade produtiva brasileira, as quais envolveriam: (i) instituições políticas estáveis capazes de estimular a taxa de investimento privado; (ii) a busca da isonomia competitiva com desoneração de exportações, redução no custo do crédito e diminuição no custo dos investimentos e (iii) expansão no volume do comércio exterior do país. Dessa forma, de acordo com o documento do MDIC (2003), a meta principal da nova política industrial residiria

[...] no aumento da eficiência econômica e do desenvolvimento e difusão de tecnologias com maior potencial de indução do nível de atividade e de competição no comércio internacional. Ela estará focada no aumento da eficiência da estrutura produtiva, aumento da capacidade de inovação das empresas brasileiras e expansão das exportações (MDIC, 2003, p. 02).

Tanto em 2004 como em 2005, o MDIC segue na mesma linha de projetos e lança novas medidas no âmbito da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE) a fim de manter as bases de inserção da indústria brasileira no mercado internacional. Para tanto, o Ministério avança em pontos importantes, com programas focados à inovação e desenvolvimento tecnológico, à modernização industrial e ao aumento da capacidade produtiva e em ações com propósito de incentivar investimentos em pesquisa e desenvolvimento (P&D).

O principal destaque coube à criação do MODERMAQ, Programa de Modernização do Parque Industrial, coordenado pela ABDI (Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial), instituído para financiar máquinas e equipamentos novos de fabricantes nacionais credenciados no BNDES. O Programa estava direcionado principalmente para

o atendimento de micro e pequenas empresas, excluindo, portanto, os conjuntos industriais e os equipamentos associados a grandes projetos⁵⁸. Esperava-se, assim, modernizar-se a estrutura industrial brasileira e dinamizar o setor de bens de capital autóctone (CASTILHOS, 2005, AVELLAR, 2008, ALÉM e PESSOA, 2005). A participação do banco pode ser de até 90% do valor do bem a ser adquirido e as garantias são as mesmas estabelecidas para o financiamento do FINAME.

Outra ação no âmbito da PITCE foi a criação do FUNTEC, direcionado ao apoio da inovação nas empresas por meio de medidas voltadas à redução do risco. A idéia consistia em fomentar as iniciativas de pesquisa e desenvolvimento no interior das empresas, como a aquisição externa de tecnologias, de máquinas e equipamentos necessários às inovações e outros projetos industriais e preparações técnicas. Cabe ressaltar, nesse ponto, que a tecnologia é um componente fundamental no setor de bens de capital, estratégico para ampliação da competitividade e da estrutura industrial como um todo, pois quanto maior a proximidade do setor com a fronteira tecnológica, mais rapidamente o progresso tecnológico é disseminado na economia (AVELLAR, 2008).

Na visão de Castilhos (2005), a PITCE ainda possui problemas como, por exemplo, o incentivo às empresas privadas em P&D normalmente limita a difusão do conhecimento, pois diferentemente de quando a pesquisa ocorre em uma empresa pública, seus resultados estarão confinados à empresa que a desenvolveu, pois a concorrência impõe o segredo nas pesquisas realizadas, sendo mais interessante, do ponto de vista do interesse público, a adoção de parcerias Público-Privada na área de inovação. Em relação ao MODERMAQ, Castilhos (2005) aponta ainda a falta de uma orientação mais bem direcionada, pois os programas apresentam-se muito genéricos, sem atingir segmentos específicos, Vermulm (2003), de sua parte, resalta que a dificuldade de tais iniciativas reside no fato de que a categoria de bens de capital é muito ampla e diversificada para ser utilizada como demarcadora de ações de política industrial.

Apesar dessas dificuldades, o MODERMARQ tem tido papel fundamental na modernização da economia brasileira, pois possui um potencial transformador da indústria ao estimular o setor de bens de capital tendo em vista a necessidade de reforçar

⁵⁸ São considerados como grandes projetos aqueles cujo valor de financiamento seja superior a \$10 milhões de reais.

a dinâmica endógena industrial nacional. No âmbito desse programa, os desembolsos cresceram continuamente, tendo sido aprovados, no ano de 2004, \$31,1 milhões de reais em operações. No ano seguinte, os valores chegaram a \$1,7 bilhão de reais, enquanto em 2006 os recursos dedicados ao Programa perfizeram \$1,9 bilhão de reais (ABDI, 2007).

Na perspectiva de Além e Pessoa, a política industrial adotada pelo governo Luis Inácio da Silva “[...] refletiu a necessidade de combinar um ambiente macroeconômico favorável ao crescimento com políticas de promoção de setores estratégicos da economia, com ênfase no desenvolvimento industrial e tecnológico e na geração de divisas” (2005, p. 72). Essa perspectiva governamental se traduz na escolha do setor de bens de capital como uma das prioridades da PITCE, já que sua existência é essencial ao desenvolvimento econômico, principalmente por ter papel difusor de progresso técnico. Ao participar de todas as cadeias produtivas da economia por meio do fornecimento de máquinas e equipamentos, o setor amplia consideravelmente os efeitos de encadeamento para trás (*backward linkages*) e para frente (*forward linkages*) das inovações produtivas, ampliando o potencial de geração de emprego e renda da economia.

Um ponto que deve ser ressaltado é o fato que as políticas setoriais do atual governo são direcionadas a categorias de bens específicas, mas possuem como diretriz principal aumentar a eficiência da economia como um todo e não reduzir-se apenas aos setores selecionados (ALÉM, 2005). Como visto, a meta da política industrial do governo é gerar crescimento econômico sustentável, com ampliação do mercado interno e do fluxo de comércio internacional⁵⁹, induzindo a expansão de setores nacionais com potenciais de desenvolvimento de vantagens competitivas para alcançar uma melhor inserção em setores mais dinâmicos do comércio mundial (ALÉM e PESSOA, 2005).

Suzigan e Furtado (2005) ressaltam que o lançamento da PITCE, representa, por si só, fato positivo por evidenciar

[...] haver decisão política em favor de uma política industrial, ainda que sua formulação e implementação estejam longe de enfrentar o

⁵⁹ A participação do Brasil no comércio internacional em 2002 era de 0,79% do total (PITCE, 2003) e, em 2005, ainda está abaixo de 1% (CATERMOL, 2005, p. 04).

amplo leque de problemas impostos por uma estratégia de desenvolvimento centrada na indústria, impulsionada pela inovação e norteadas por transformações tecnológicas e mudanças estruturais de empresas e indústrias [...] De todo modo, é notável que a PI [política industrial] voltou a ocupar espaço na agenda política e de política econômica (2005, p. 192).

Cabe ressaltar que a PI não se restringe à setores localizados, buscando, antes, a reunião da maioria dos setores difusores de inovações e progresso técnico que se incorporam às máquinas e aos equipamentos. O desenvolvimento de um setor de bens de capital dinâmico deve ser objetivo, inclusive, de uma política de desenvolvimento e não só pelos benefícios na balança comercial, pois além das questões citadas, este setor ainda estabelece ligações com seus demandantes, buscando desenvolver novos atributos para satisfazê-los, garantindo melhor posicionamento perante seus concorrentes. E, ao atingir mercados externos, torna-se possível captar mudanças que estão ocorrendo com relação à demanda dos adquirentes efetivos e potenciais, posição mais promissora do que aquela obtida durante o processo de substituição de importações (SUZIGAN e FURTADO, 2005).

Ainda, sob o âmbito da PITCE, foram implementadas outras medidas visando favorecer o setor de bens de capital, a saber: (i) desoneração gradativa do IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados) para máquinas e equipamentos, chegando à desoneração total em 2006; (ii) criação do regime tributário especial para investimentos nos portos; (iii) depreciação contábil de máquinas e equipamentos utilizados em processos industriais, para efeito de contabilização como crédito tributário; (iv) redução de 14% para 2% no Imposto de Importação de bens de capital sem produção nacional e (v) criação de um Regime Especial de Aquisição de Bens de Capital para Empresas Exportadoras, RECAP (IZIQUÉ, 2007). Na definição do Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio Exterior, o RECAP, em particular, objetiva

[...] desonerar o custo dos investimentos das empresas que exportam 80%, ou mais, do valor de suas vendas anuais [...] que permitirá às empresas adquirir no mercado interno ou importar bens de capital (máquinas, instrumentos e equipamentos novos) com a suspensão do pagamento do PIS e da COFINS. A desoneração desses dois tributos representará uma economia em torno de 11% sobre o custo total dos empreendimentos (MDIC, 2006).

O foco dessa iniciativa governamental é a redução dos custos da instalação de unidade industriais com o intuito de acelerar a decisão de investimento, gerando mais empregos, maiores níveis de renda, contribuindo na expansão da formação bruta de capital fixo e expandindo, conseqüentemente, as exportações brasileiras de modo a fortalecer o setor externo da economia.

As medidas do PITCE refletiram-se no bom desempenho verificado na produção industrial do Brasil, que registrou um crescimento de 7,8% no ano de 2004, acompanhando, de certa forma, o desempenho do PIB, mas sem aceleração dos preços, sinal da continuidade da estabilização, uma vez, que a taxa média de inflação no período, medida pelo IPC, ficou em 5,4% ao ano.

Tabela 3.13. PIB industrial e da indústria de transformação, valor adicionado, preços básicos:

Brasil, 1994-2002

Período	PIB Industrial	PIB Ind. de
	$\Delta\%$ a.a.	Transformação
		$\Delta\%$ a.a.
2003	1,28	1,85
2004	7,89	8,47
2005	2,08	1,25
2006	2,9	1,98

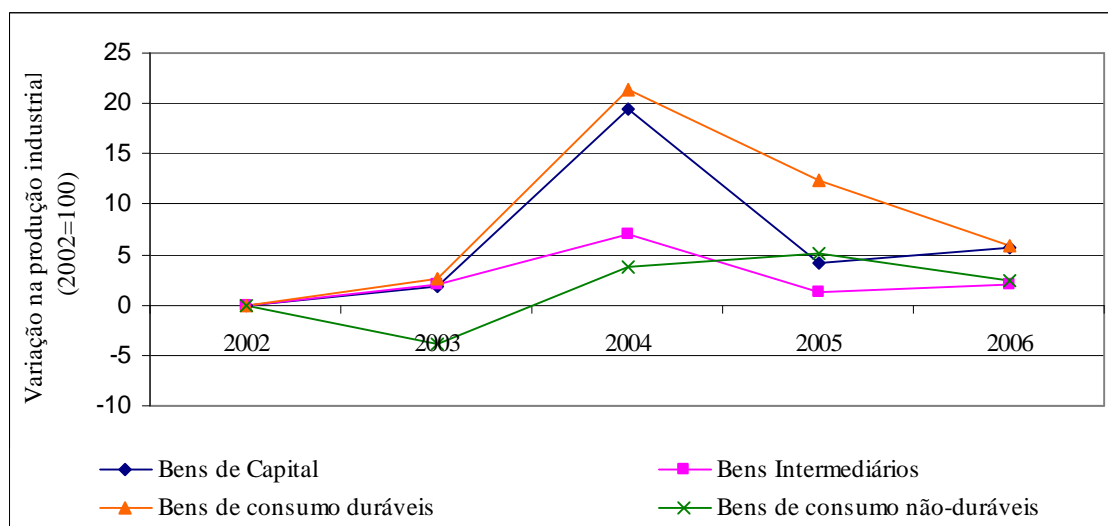
Fonte: IPEADATA.

No que tange à taxa de investimento da economia brasileira, a mesma continuou em níveis modestos, entre 15% e 17% do PIB no período, residindo numa das razões da limitada expansão da produção nacional. O aumento das inversões é essencial para o desenvolvimento do país, pois além de ampliar a capacidade produtiva nacional, contribui na modernização tecnológica por conta da incorporação do progresso técnico nas máquinas e equipamentos (TEIXEIRA, 2004; Relatório do BNDES, 2006).

No caso da indústria de transformação, o crescimento recente concentrou-se nos setores de bens de capital e de bens de consumo duráveis (CARVALHO, MACHADO e PICCININI, 2007), os quais registraram desempenho excelente a partir de meados de 2003, acima da média da indústria, por serem setores considerados mais ágeis diante das variações nos resultados econômicos e comparavelmente mais sensíveis à diminuição nas taxas de juros (Boletim IPEA, 2003). A partir 2004, as indústrias de bens de consumo não-duráveis e de bens intermediários também deram sinais de reação,

refletindo as melhorias no mercado de trabalho (são setores ligados ao aumento da massa salarial), ao tempo em que a trajetória ascendente da produção industrial vem apresentando perfil generalizado, significando um crescimento em quase todas as categorias de uso e atividades.

Gráfico 3.4. – Crescimento da indústria, setores selecionados: Brasil, 2003-2006



Fonte: Elaboração própria com base em dados do IPEADATA

De certa forma, a elevação na produtividade industrial verificada nos últimos anos gerou uma diminuição na capacidade ociosa do setor de bens de capital, que apresentou uma taxa de utilização da capacidade instalada média de 79%, com tendência à expansão, contra 75% entre 2000 e 2003.

Tabela 3.14. Utilização da capacidade, setor de bens de capital: Brasil, 2003-2006

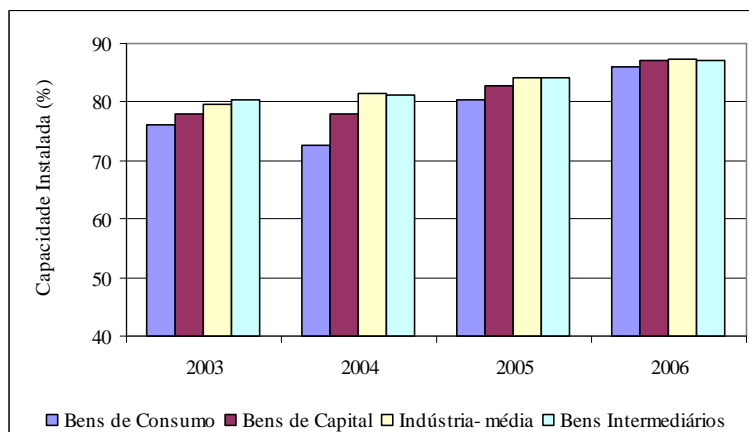
Trimestre	2003	2004	2005	2006
1	70	75	83	76
2	72	79	83	82
3	71	82	82	84
4	78	81	81	n.d.
Média	73	79	82	81

Fonte: IPEADATA. Obs.: Plena capacidade = 100; n.d. = não disponível.

Quanto às demais categorias de bens, a indústria de bens intermediários continua com os melhores resultados de capacidade instalada, provavelmente por ser a indústria onde se localizam os segmentos voltados às exportações. Os setores de bens de consumo e de

bens de capital foram os que apresentaram maiores oscilações, embora as duas indústrias tenham contabilizado crescimento em 2006.

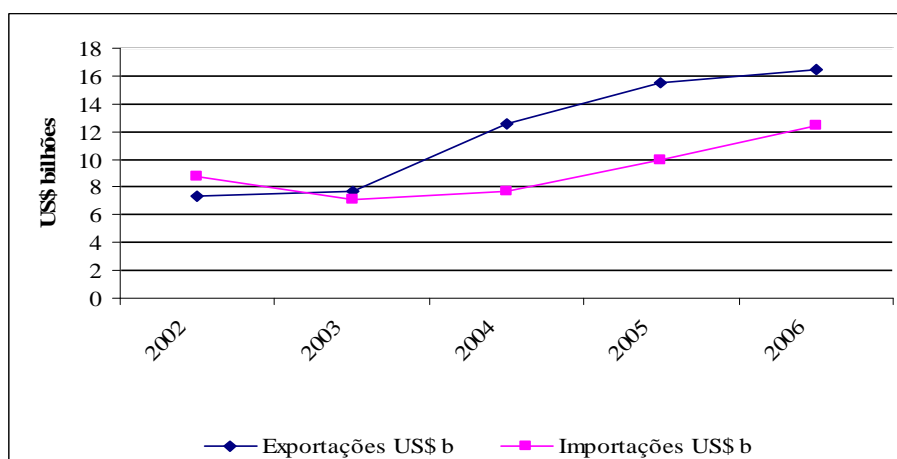
Gráfico 3.5. Utilização da capacidade instalada por categoria de bens, Brasil: 2003-2006



Fonte: Elaboração própria com base em dados do IPEADATA. Obs.: Plena capacidade=100%

Quanto ao comércio internacional, a pauta brasileira de exportações nunca foi tão diversificada. As exportações nacionais de bens de capital superaram os \$16,0 bilhões de dólares no ano de 2006, enquanto as importações não cresceram no mesmo ritmo, atingindo \$12,3 bilhões de dólares, possibilitando assim um saldo comercial favorável de \$3,7 bilhões de dólares, como se verifica na Tabela 3.16.

Gráfico 3.6. Bens de Capital, importações (FOB) e exportações (FOB): Brasil, 2003-2006



Fonte: Elaboração própria com base em dados do MDIC.

Tabela 3.15. Exportações (FOB) e Importações (FOB) de bens de capital:

Brasil, 2003-2006

	EXPORTAÇÕES		IMPORTAÇÕES	
	Preço	Quantum	Preço	Quantum
2003	104,1	188,7	81,3	84,5
2004	99,2	322,9	79,3	93,1
2005	103,3	382,7	84,2	113,1
2006	109,7	380,4	84,9	140,3

Fonte: MDIC

Pela pauta de exportações e importações do setor de bens de capital, pode-se concluir que muitos segmentos apresentaram participações similares tanto no total das exportações quanto das importações, particularmente no ano de 2006. Como observa Nassif “[...] os fluxos de comércio internacional nesses segmentos são predominantemente intra-industriais, ou seja, explicados menos pela diferença de preços relativos do que pela exploração mútua de ganhos de escala entre os produtores brasileiros e seus respectivos parceiros internacionais” (2007, p. 39). Isso aponta para a necessidade de o país desenvolver vantagens comparativas no setor de bens de capital a fim de manter a expansão e a diversificação em suas exportações.

A partir de 2003, o BNDES, sob o âmbito do FINAME, agilizou várias medidas para a expansão do financiamento das máquinas e equipamentos (CARVALHO, MACHADO e PICCININI, 2007), dentre as quais: (i) redução dos prazos de análise e aprovação das operações, reduzindo o tempo de tramitação⁶⁰; (ii) ampliação dos prazos dos financiamentos; (iii) redução de *spreads* bancários, induzido pelo BNDES, com abatimento na remuneração dos agentes financeiros no repasse das operações, por meio de normas que vieram a estabelecer tetos⁶¹ e (vi) flexibilização nas regras do BNDES-Exim para o setor de bens de capital nos financiamentos das operações de pré-embarque destinadas à exportação de bens de capital para grandes empresas. Os financiamentos de máquinas e equipamentos passaram a dispor de financiamentos de 100% à taxa de juros

⁶⁰ As operações do FINAME, para serem analisadas e aprovadas, demoravam em torno de 7 a 12 dias. Em 2006 houve redução nesse prazo, para apenas 3 a 5 dias. Já o FINAME *leasing* reduziu seu prazo de 20 para 16 dias e, finalmente, o FINAME Agrícola, que anteriormente demandava um prazo de 3 a 5 dias, diminuiu para, no máximo, 2 dias.

⁶¹ O MODERMAQ, por exemplo, definia um *spread* máximo de 3,95% ao agente.

de longo prazo do banco (TJLP). O objetivo dessas mudanças é reduzir custos, tornando os financiamentos de pré-embarque mais competitivos.

Tabela 3.16. Desembolsos do BNDES ao setor de bens de capital, por produto:

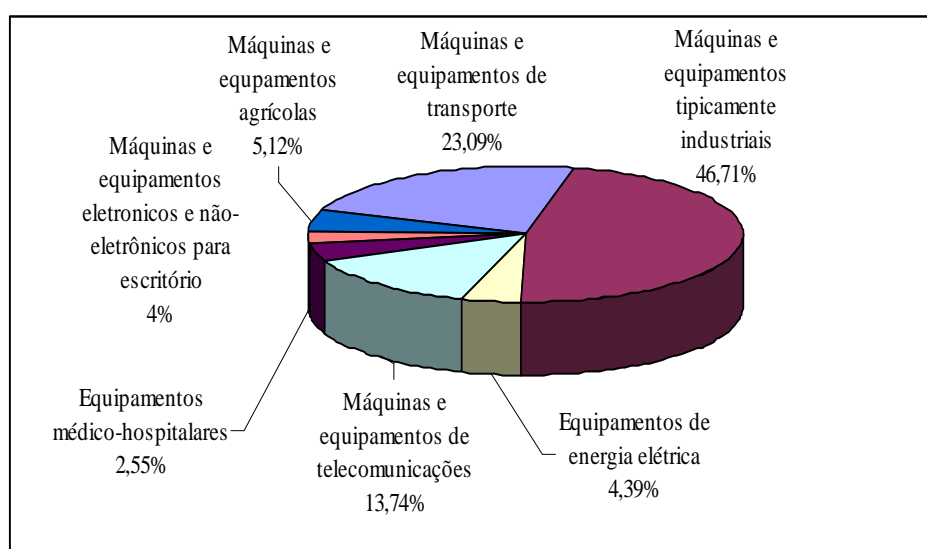
Brasil, 2003-2006 (em R\$ milhões)

PRODUTO	2004	2005	2006	2007
FINAME	2.358,40	2.709,10	4.826,10	4.701,30
FINAME Agrícola	857,7	2.004,80	1.285,80	710,1
FINAME Leasing	200,4	88,5	226,4	208,1
BNDES Automático	832,3	707,7	772,1	846,4
Programas Agrícolas	521,5	1.036,10	1.049,40	918,1
Cartão BNDES	0,1	3,6	17,4	87,3
	4.770,40	6.549,8	8.177,20	7.471,30

Fonte: Carvalho, Machado e Piccinini (2007, p. 71).

Os desembolsos do produto FINAME são especificamente voltados para aquisição de máquinas e equipamentos. O BNDES Automático, os Programas Agrícolas e o Cartão contemplam esses bens, mas em conjunto com outros produtos, os recursos utilizados cresceram continuamente e, mesmo com o declínio em 2006 na variação média, os desembolsos se mantiveram elevados.

Gráfico 3.7. Bens de capital por atividade, agregações e pesos: Brasil, 2006



Fonte: NASSIF (2007, p. 17).

Embora o setor de bens de capital possua, na atualidade, uma estrutura produtiva diversificada, há concentração em segmentos específicos, especialmente nos segmentos

de máquinas e equipamentos industriais e de máquinas e equipamentos de transporte (neste caso o destaque é para produção de ônibus e caminhões, VERMULM, 2003) que, conjuntamente, respondem por quase 70% da produção total do setor. A concentração observada nesses ramos significa que são atividades as quais o Brasil dispõe de vantagens comparativas, com utilização de média a elevada intensidade tecnológica.

Por fim, pode-se dizer que a PITCE contribuiu na melhora do desempenho do setor de bens de capital nos últimos anos, enquanto as novas medidas de política industrial foram fundamentais para a recuperação do setor. A trajetória das exportações continua ascendente, principalmente após 1999, conseguindo ultrapassar as importações, que também apresentaram ampliação, mas, no entanto, num ritmo mais lento. Mesmo nesse contexto, como visto, o setor de bens de capital ainda importa parcela considerável de componentes de sua cadeia produtiva, não sendo possível considerar que o processo de substituição de importações esteja completo no país.

CONCLUSÃO

Verificou-se que a indústria de bens de capital no Brasil teve um histórico de crescimento bastante irregular, com uma trajetória marcada por crises, seguidas de retomada do crescimento (c. f. Quadro 4.1), típica de um setor extremamente sensível às instabilidades macroeconômicas. A implantação desse segmento industrial no país iniciou-se a partir da segunda metade da década de 1950, com a introdução do Plano de Metas, período o qual a industrialização brasileira sofreu transformações estruturais decisivas, com a consolidação do capitalismo industrial, marcada pelo desenvolvimento voltado para dentro, com o governo responsável pela estrutura do processo. Ou seja, “o Estado foi o agente que elaborou, viabilizou, financiou, implementou e coordenou os planos econômicos, sobretudo no tocante à criação de uma estrutura produtiva abrangente” (CARBINATO, 2007, p. 32). Inserido nesse processo ocorreu a associação do governo com o capital estrangeiro e nacional (RABELO, 2003), com o setor de bens de capital registrando elevadas taxas de crescimento da ordem de 26% no período de 1956 a 1961. Complementando este bom desempenho do setor, a partir da citada entrada de firmas estrangeiras melhorou-se inclusive a capacidade para importar máquinas e equipamentos.

Durante a primeira metade da década de 1960 há sinais de esgotamento das oportunidades de investimento, principalmente pelos cortes nos investimentos governamentais, sucedendo uma retração no crescimento do setor de bens de capital, somando-se a isso o fato o qual a demanda para reposição de máquinas e equipamentos era ainda limitada. Além disso, a taxa de câmbio valorizada conjuntamente com a Lei do Similar contribuiu para elevação das importações que ampliaram-se substancialmente nestes anos revistos, enquanto as exportações, sem estímulos, foram prejudicadas no mesmo período.

Ao final da década de 1960 ocorre uma recuperação nos fluxos de capitais privados internacionais para o Brasil, mantendo-se elevados por toda a década de 1970, quando o país caminhou por etapas mais avançadas de industrialização, consolidando a indústria de bens de capital que, registrando significativas taxas de crescimento na magnitude de 19,3% no período compreendido entre 1968 a 1973. No que concerne às importações estas se elevaram substancialmente, mediante novos incentivos governamentais como isenção do II, do IPI e do ICM (desde que não houvesse similar nacional).

Quadro 4.1. Comportamento do setor de bens de capital, Brasil: 1956-1973

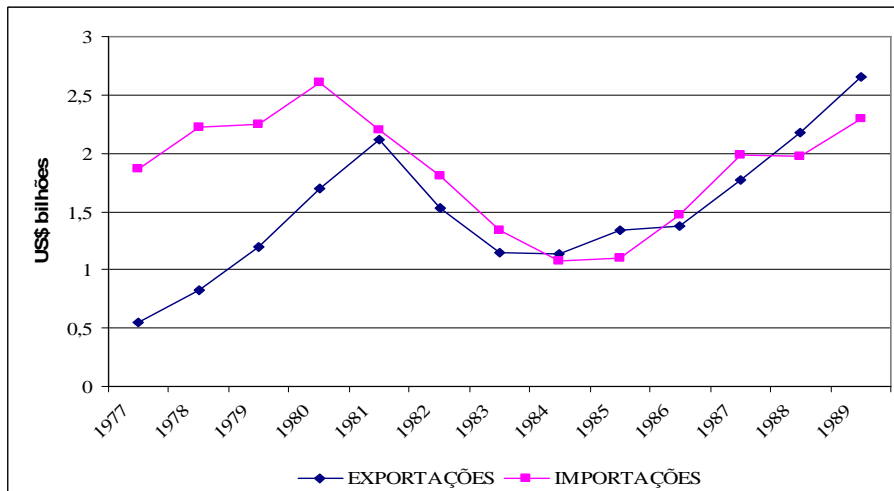
Período	Fase	Taxa de Crescimento (%)	Taxa de Crescimento Exportações (%)	Taxa de crescimento Importações (%)	Características
1956 a 1961	EXPANSÃO	26	*	*	<p>Governo JK - Política ativa de desenvolvimento - Plano de Metas;</p> <p>Categorias de importação: geral e especial (substituindo o sistema de taxas múltiplas);</p> <p>Criação do CPA - Conselho de Política Aduaneira - e dos Grupos Executivos;</p> <p>Elevação dos gastos públicos, com concretização de blocos de investimento;</p> <p>Expansão e diversificação do setor de bens de capital, mas de forma desordenada;</p> <p>A implantação dos segmentos industriais foram superdimensionados para atender a demanda existente.</p>
1962 a 1967	ESTAGNAÇÃO	*	*	*	<p>Sinais de desaceleração do crescimento econômico;</p> <p>Esgotamento das oportunidades de investimento e demanda por reposição de equipamentos limitada;</p> <p>Criação da CDI - Comissão de Desenvolvimento Industrial;</p> <p>Redução das sobretaxas cambiais, inclusive com extinção de algumas;</p> <p>Criação do CONCEX - Conselho Nacional de Comércio Exterior e do FINEX - Fundo de Financiamento à Exportação;</p> <p>Criação do FINAME - Fundo de Financiamento para Aquisição de Máquinas e Equipamentos;</p> <p>Reforma fiscal 1966/1967 e correção monetária.</p>
1968 a 1973	EXPANSÃO	19,3	*	*	<p>Elevação nas importações beneficiadas pela isenção do IPI e do IPI e por meio dos incentivos concedidos pela CDI;</p> <p>Maior fluxo de capitais internacionais;</p> <p>Política de minidesvalorizações cambiais;</p> <p>Elevação dos investimentos públicos atrelados a grandes projetos;</p> <p>Criação da BEFIEEX - Comissão para Concessão de Benefícios Fiscais a Programas Especiais de Exportação;</p> <p>FINAME introduziu novos programas de financiamento com o intuito de equiparar as vantagens de comercialização de um equipamento nacional com os importados.</p>

* Não há dados disponíveis para o período.

A produção de bens de capital registrou uma taxa de crescimento de 12% entre os anos de 1974 e 1979 ocasionada principalmente por meio dos vultosos investimentos dos grandes projetos previstos no II PND e mediante a manutenção das políticas de substituição de importações. As exportações elevaram-se 222% porquanto as importações reduziram-se 15% nestes anos revistos. Findo esse período não houve por parte do governo novos projetos voltados para industrialização. Na interpretação de Carvalho, Feijó e Almeida (2005) essa ausência de intervenção estatal fato justifica o posterior débil desempenho do PIB nos anos seguintes, pois ainda de acordo com os autores, no momento em que o Brasil se absteve da dinâmica industrial renunciou a um crescimento econômico mais rápido.

Ao início da década de 1980, a indústria brasileira apresentava considerável diversidade, abrangendo setores estratégicos internalizados em períodos anteriores. No entanto, essa década marcou uma nova postura governamental quanto à industrialização, com o Estado deixando de ser o articulador do desenvolvimento, intervindo apenas para garantir o bom funcionamento do mercado. Dessa forma, o setor de bens de capital apresentou taxas negativas de crescimento na ordem de -36%, motivadas pela instabilidade macroeconômica, pelos cortes nos investimentos governamentais e pela política econômica recessiva voltada para contenção do processo hiperinflacionário o qual o país caminhava. Além disso, essa categoria de bens operava com elevadas taxas de capacidade ociosa e, registrava decréscimo nas exportações do mesmo modo que nas importações, as vendas externas sofreram redução na amplitude de -35% e as aquisições externas sofreram retração de -62%, esse comportamento negativo no comércio exterior do setor de bens de capital nos primeiros anos da década de 1980 pode ser visualizado no gráfico 4.1.

Gráfico 4.1. Bens de Capital, Exportações (FOB) e Importações (FOB): Brasil, 1977-1989



Fonte: IPEADATA

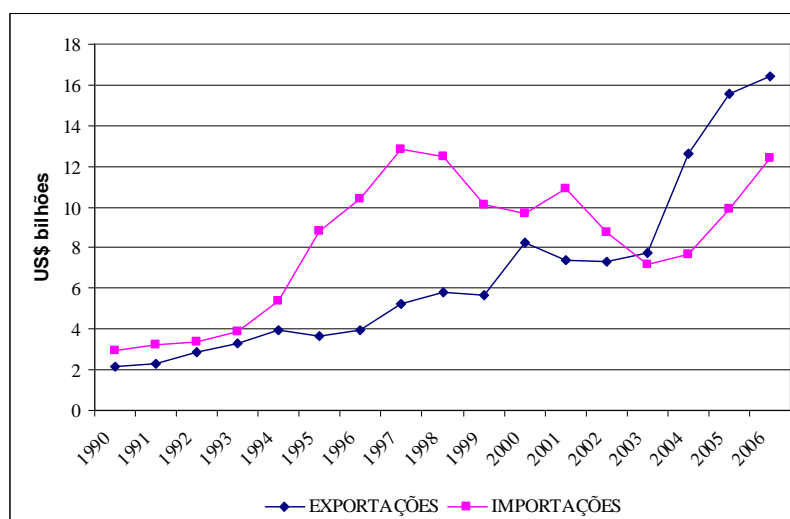
Verificou-se uma retomada no crescimento do setor de bens de capital, ainda no segundo semestre de 1984, ocasionada pela retomada das encomendas, impulsionando o mercado em 1985, atenuando a crise observada e possibilitando uma melhora nas exportações que duplicaram no período passando de \$1,14 bilhão de dólares para \$2,66 bilhões de dólares em 1989. Nas importações verificou-se o mesmo movimento expansivo, pois registrava no ano de 1984, \$1,078 bilhão de dólares e alcançou em 1989 \$2,3 bilhões de dólares. A produção desta categoria de bens também ampliou-se no período com uma taxa de crescimento de 14% entre os anos compreendidos entre 1984 e 1989 (ver quadro 4.2).

Quadro 4.2. Comportamento do setor de bens de capital, Brasil: 1974-1989

Período	Fase	Taxa de Crescimento (%)	Taxa de Crescimento Exportações (%)	Taxa de crescimento Importações (%)	Características
1974 a 1979	EXPANSÃO	12	222	-15	<p>Quadruplicação dos preços internacionais do petróleo somado a um cenário de recessão mundial;</p> <p>Conjuntura econômica brasileira de crise com forte dependência de insumos e equipamentos importados;</p> <p>Presença ativa do Estado, a partir dos vultosos investimentos do II PND;</p> <p>Criação do CDE - Conselho de Desenvolvimento Econômico;</p> <p>Prioridade do governo: setor de bens de capital;</p> <p>Rigidez na aplicação da Lei do Similar;</p> <p>No final do período registra-se decréscimo nos investimentos governamentais;</p>
1980 a 1984	RECESSÃO	-36	-35	-62	<p>Extinção subsídios às importações, eliminação da Lei do Similar, fim do protecionismo estatal;</p> <p>Maxidesvalorização de 30% do cruzeiro para estimular as exportações;</p> <p>Objetivo de governo: exportações e agricultura;</p> <p>Crescimento negativo nos desembolsos do FINAME</p> <p>Débil desempenho da indústria em geral;</p> <p>O recuo na produção e bens de capital ocorreu em todos seus segmentos;</p>
1985 a 1989	EXPANSÃO	14	108	109	<p>Melhora no saldo da balança comercial;</p> <p>Nova República;</p> <p>Inflação superior a 200% ao ano, objetivo governamental: combate à inflação;</p> <p>Três Planos de estabilização;</p> <p>Declaração da moratória brasileira;</p> <p>Elevação nos desembolsos do FINAME;</p> <p>Setor de BK elevação na produção, nas exportações e nas importações;</p> <p>Elevação nos investimentos governamentais.</p> <p>Demais indicadores de conjuntura econômica negativos.</p>

Na década de 1990, porém, com a intensificação da abertura comercial, o amplo processo de privatizações e a definição de um novo papel do Estado na economia, o setor de bens de capital passou a não mais ser beneficiado por incentivos da política industrial, que tanto o favoreceram em outros períodos. Foram eliminadas barreiras tarifárias e não-tarifárias, antes impostas pelo Brasil à compra de máquinas e equipamentos no exterior, desencadeando uma expansão nas importações dessa categoria de bens (favorecidas também pelo câmbio valorizado no período pós-Real). O desempenho do setor foi débil no período de 1990 a 1993 com uma taxa de variação negativa de -3,5%. No entanto, mesmo nesse contexto recessivo foi possível uma elevação nas exportações que se expandiram 55% passando de \$2,14 bilhões de dólares no ano de 1990 para \$3,32 bilhões de dólares no ano de 1993, essa ampliação residiu principalmente no fato o qual muitas empresas, a partir da abertura comercial, melhoram sua competitividade externa. Cabe notar que apesar das exportações estarem em expansão permaneciam ainda num patamar inferior às importações que por sua vez registraram \$2,92 bilhões no ano de 1990, e expandiram-se para \$3,87 bilhões de dólares em 1993, uma elevação de 33% no período.

Gráfico 4.2. Bens de Capital, Exportações (FOB) e Importações (FOB):
Brasil, 1990-2006



Fonte: IPEADATA

A implantação do Plano Real em 1994 sucedeu de uma sobrevalorização cambial que somente reverteu-se em 1999, sem ocasionar uma escalada inflacionária, sinal de estabilidade econômica. Após 1999 a indústria entrou numa fase de recuperação, apesar disso, a taxa de crescimento do setor de bens de capital, no período de 1994 a 2002,

permaneceu negativa na ordem de -2,33%. No entanto, as exportações brasileiras dessa categoria de bens registraram crescimento de 86% sinal que os produtores nacionais continuaram num processo de enfrentamento do aumento da competição do exterior, buscando uma reorganização produtiva e uma maior eficiência econômica a partir da elevação na produtividade, as vendas externas dessa atividade elevaram-se de \$3,95 bilhões de dólares para \$7,32 bilhões de dólares entre os anos de 1994 a 2002, apesar do resultado excepcional, as exportações mantiveram-se num patamar inferior às importações que se expandiram 62% no mesmo período, passando de \$5,38 bilhões de dólares para \$8,72 bilhões de dólares.

A partir de 2003 a vulnerabilidade externa da economia, agravada pós-abertura, foi se dissipando, favorecendo as indústrias de modo geral com a redução da taxa de juros da economia. Além disso, o setor de bens de capital voltou a ser favorecido pela política industrial do governo. Foi a partir deste ano também que a indústria de máquinas e equipamentos conseguiu incluir-se no grupo das categorias superavitárias na balança comercial registrando uma elevação de 113% nas exportações que duplicaram de \$7,71 bilhões de dólares para \$16,42 bilhões de dólares em 2006. Enquanto as importações desse setor apresentaram um incremento menor de 73%, mas também com ampliação de \$7,16 bilhões de dólares em 2003 para \$12,4 bilhões de dólares em 2006. Nessa nova conjuntura favorável a produção de bens de capital expandiu-se 6,47% (quadro 4.3).

Desde o início do processo de industrialização brasileira, ocorreram importantes investimentos e benefícios governamentais voltados para produção industrial. Do mesmo modo, a estratégia do Estado de estimular o setor de bens de capital foi prática comum na economia mundial por ter o setor um papel estratégico no desenvolvimento econômico, fornecendo máquinas e equipamentos para as demais cadeias produtivas da economia nacional. No entanto, diferentemente do ocorrido em outros países, a concessão de benefícios aos empresários brasileiros não exigiu contrapartida explícita de desempenho em termos de aumento de produtividade ou de expansão exportações.

O objetivo da nova política industrial do governo Luis Inácio da Silva é justamente a de inserção internacional da indústria brasileira, com programas focados à inovação, ao desenvolvimento tecnológico, à modernização industrial, ao aumento da capacidade produtiva, com incentivos aos investimentos em pesquisa e desenvolvimento (P&D).

Quadro 4.3. Comportamento do setor de bens de capital, Brasil: 1990-2006

Período	Fase	Taxa de Crescimento (%)	Taxa de Crescimento Exportações (%)	Taxa de crescimento Importações (%)	Características
1990 a 1993	RECESSÃO	-3,5	55	33	Aceleração no processo de abertura econômica, privatizações;
					Desaceleração do crescimento econômico;
					Criação do PROEX - Programa de Financiamento às exportações ;
					Implantação do FINAMEX - Programa de Financiamento à Exportação de Bens de Capital - , categorias: pré-embarque e pós-embarque;
					Extinção do CPA e do CDI;
					Redução nas tarifas de importações;
1994 a 2002	RECESSÃO	-2,33	86	62	Introdução do Plano Real com redução do nível inflacionário e sobrevalorização cambial;
					Sucessivas crises mundiais, o Brasil apresentando consecutivos déficits comerciais;
					Adoção da TEC - Tarifa Externa Comum do Mercosul, favorecendo a redução na alíquota de importações;
					Melhora da produtividade industrial, mas não distribuída de forma homogênea entre os setores industriais;
					Níveis modestos de investimentos;
2003 a 2006	EXPANSÃO	6,47	113	73	Ampliação do IED, resultado excepcional da balança comercial;
					Medidas de política industrial voltam à agenda do governo com as novas diretrizes de política industrial, tecnológica e de comércio exterior;
					MODERMAQ - Programa de Modernização do Parque Industrial, instituído para financiar máquinas e equipamentos novos de fabricantes nacionais credenciados no BNDES;
					O governo busca reforçar a dinâmica endógena industrial;
					Políticas setoriais aplicadas com intuito de aumentar a eficiência da economia como um todo, não apenas dos setores selecionado.

Essa perspectiva governamental se traduz na escolha do setor de bens de capital como uma das prioridades da PITCE, por seu papel fundamental na transmissão de progresso técnico incorporado nas máquinas e equipamentos, possibilitando assim a ampliação dos efeitos de encadeamento para trás e para frente no interior do sistema econômico nacional. Outro fator a ser ressaltado é que o setor de bens de capital estabelece ligações com seus demandantes, relacionando-se diretamente com a inovação de processos, produtos e formas de usos, possibilitando a captação mudanças que estão ocorrendo com relação à demanda, adequando-se, dessa forma, aos novos processos produtivos em implantação.

Nessas questões reside o papel estratégico do setor de bens de capital, não somente como objeto de política industrial, mas, principalmente, de desenvolvimento econômico, favorecendo a ampliação da competitividade da estrutura industrial como um todo. Dada a importância do setor para o desempenho econômico do país, cabe destacar aqui a necessidade de adequar-se o financiamento a longo prazo para o setor, pois no Brasil esse papel é quase que exclusivo do BNDES, instituição que responde praticamente sozinha por todo os desembolsos alocados para a compra de máquinas e equipamentos produzidos no país.

Além disso, as perspectivas para aumento na produção de bens de capital passam pela ampliação nas taxas de formação bruta de capital no Brasil. A conjuntura macroeconômica até 2007 está favorecendo o aumento nos investimentos, a economia segue uma trajetória de crescimento, com a obtenção de robustos superávits comerciais, elevado nível de reservas internacionais, baixa vulnerabilidade a choques externos e baixa inflação. As taxas de juros, porém, apesar de declinantes, encontram-se ainda proibitivas, impedindo, de certa forma, taxas de retorno atrativas aos investimentos produtivos, sem mencionarem-se os problemas na carga tributária que impõem um ônus significativo à produção.

As perspectivas, no entanto, são extremamente favoráveis ao desempenho do setor no país. Apesar do saldo comercial dessa categoria de bens permanecer positivo e haver possibilidades de maiores expansões, as transformações pelas quais passaram a economia ainda estão em curso, resultando em mercados em constantes mudanças, sempre na busca de novas tecnologias, de novas formas de elevar a produtividade, de redefinições patrimoniais e de novas relações entre mercado e Estado. Desse modo, as inovações, lado a lado com as pesquisas em modernização, devem ser permanentes para

que o país possa atingir maior eficiência econômica e venha a contar com novos setores de ponta, para ampliar a produtividade industrial e inclusive sua capacidade exportadora, com potencial para reintegrar-se nas atuais tendências de industrialização com maior dinamismo industrial. Mas para as boas perspectivas se confirmarem o cenário internacional também permanecer favorável.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABDI. Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial. **Sumário Executivo PITCE**, Setembro de 2007. Disponível em: <www.abdi.com.br>. Acesso em 15 de junho de 2007.

ABREU, M. de P.; FRITSCH, W. “As lições da história: 1929-33 e 1979-8?” In: ARIDA, P. (Org.) **Dívida externa, recessão e ajuste estrutural: O Brasil diante da crise**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

ALÉM, A. C. “O desempenho do BNDES no período recente e as metas da política econômica”. **Texto para Discussão**, nº. 65, BNDES, 1998.

_____. “Instrumentos da atração de investimentos para o setor de bens de capital”. In: **O futuro da indústria: oportunidades e desafios. Bens de Capital**. 1º sem/2001. Disponível em: <www.bndes.gov.br>. Acesso em 14 de junho de 2007.

_____. “A vulnerabilidade externa da economia brasileira: Diagnóstico e setores mais atingidos”. **Revista do BNDES**, 10(20), dez/2003.

ALÉM, A. C., PESSOA, R. M. “O setor de bens de capital e o desenvolvimento econômico: Quais são os desafios?”. **BNDES Setorial**, Rio de Janeiro, n.22, set/2005.

ALMEIDA, C. O.; BACHA, C. J. C. “Evolução da política cambial e da taxa de câmbio no Brasil, 1961-97”. **Pesquisa e Debate**, 10(2), 1999.

ALMEIDA, F. L. de. **A expansão da indústria de bens de capital: Fatores determinantes**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1983.

ALMEIDA, P. F.; MARCANTÔNIO, R. S. & LIMA, R. S. de. **A indústria gaúcha de bens de capital na dinâmica da economia brasileira**. Porto Alegre, FEE/CODESUL – Conselho de Desenvolvimento do Extremo Sul, 1986.

AMADEO, E. J. “O Plano Collor visto sob a ótica das relações industriais”. In: FAVO, C. de (Org.). **Plano Collor. Avaliações e perspectivas**. Rio de Janeiro: LTC Livros técnicos e científicos, 1990.

ARIDA, P. (org). **Dívida externa, recessão e ajuste estrutural: O Brasil diante da crise**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

ASSIS, L.E.A. **A indústria de bens de capital no Brasil: Origens, política econômica e desempenho recente**. Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-Graduação em Economia, UNICAMP, junho de 1985.

AVELLAR, A. A. “Bens de capital”. **FINEP. Relatório setorial**. 29/01/2008. Disponível em <www.finep.gov.br>. Acesso em 10 de março de 2008.

AZEVEDO, A. F. Z. de; PORTUGAL, M. S. Abertura comercial brasileira e instabilidade da demanda de importações. **Nova Economia**, UFMG, n. 5, 1997. Disponível em <www.ufrgs.br/ppge>. Acesso em 01 de julho de 2007.

BACHA, E. “O impacto da flutuação cambial sobre os países desenvolvidos: experiências latino-americanas nos anos 70”. **Pesquisa e Planejamento Econômico**. 10(2), agosto/1980.

_____. “Por uma política econômica positiva”. In: ARIDA, P. (Org). **Dívida externa, recessão e ajuste estrutural: O Brasil diante da crise**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1982.

BAER, W. **A Economia Brasileira**. São Paulo: Nobel, 1996.

BALASSA, B. “Políticas de incentivo no Brasil”. **Pesquisa e Planejamento Econômico**. Rio de Janeiro, 9(3), dezembro/1979.

BATISTA Jr., P. N. **Da crise Internacional à Moratória Brasileira**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1988.

BELLUZZO, L. G. de M.; COUTINHO, R. (orgs) **Desenvolvimento capitalista no Brasil. Ensaio sobre a crise**. v 1. São Paulo, Brasiliense, 1982.

BIELSCHOWSKY, R.; STUMPO, G. “A internacionalização da indústria brasileira: números e reflexões depois de alguns anos de abertura”. In: BAUMANN (org.). **O Brasil e a economia global**. Rio de Janeiro, Elsevier SOBEET, 1996.

_____. **Investimentos na indústria brasileira depois da abertura e do real: O mini-ciclo de modernizações, 1995-1997**. Série Reformas Econômicas, CNI/CEPAL, Novembro/1999.

Boletim Conjuntural IPEA. Diversos números. Disponível em: <www.ipea.gov.br>. Acesso em 01 de março de 2007.

Boletim Política Industrial. IPEA. Diversos números. Disponível em: <www.ipea.gov.br>. Acesso em 01 de março de 2007.

BNDES. **Relatório Anual**, 2006. Disponível em: <www.bndes.gov.br>. Acesso em 03 de março de 2007.

BNDES **Sinopse do Investimento**. n. 4, agosto de 2006. Disponível em: <www.bndes.gov.br>. Acesso em 13 de junho de 2007.

BONELLI, R.; FONSECA, R. “Ganhos de produtividade e de eficiência: novos resultados para a economia brasileira”. **Texto para discussão nº. 557. IPEA**, Rio de Janeiro, abril/1998.

BRASIL. Presidência da República. **II Plano Nacional de Desenvolvimento, 1975 – 1979**. 10 de setembro de 1974.

BRESSER PEREIRA, L. C. “As incertezas do Plano Collor”. In: FAVO, C. de (org.). **Plano Collor. Avaliações e perspectivas**. Rio de Janeiro, LTC Livros técnicos e científicos, 1990.

BURATTO, M. V.; PORTO Jr, S. da S. “Estrangulamento da dívida externa e crescimento econômico na América Latina: lições da década de 80”. **Revista Análise Econômica**, 19(36). 2001.

CAMPOS, A. F. **O II PND e o processo de estatização da dívida externa: a crise das estatais e a sua posterior privatização**. Raízes. Ano XVIII, n. 19. Maio/1999.

CAPUTO, A. C. **Desenvolvimento Econômico Brasileiro e o Investimento Direto Estrangeiro: Uma Análise da Instrução 113 da SUMOC – 1955/1963**. Dissertação de Mestrado. Niterói, UFF, 2007.

_____; MELO, H. P. A industrialização brasileira nos anos 1950: uma análise da Instrução 113 da SUMOC. **Texto para discussão nº 232, UFF**, Niterói, março/2008.

CARBINATO, D. Evolução da estrutura produtiva brasileira pós-liberalização e comércio internacional: Análise dos resultados de 2006. Boletim de Informações da FIPE. Dezembro 2007. Disponível em: <www.fipe.org.br>. Acesso em 16 de junho de 2007.

CARNEIRO, D. D. (org) **Brasil: Dilemas da Política Econômica**. Rio de Janeiro, Campus, 1977.

_____; MODIANO, E. “Ajuste externo e desequilíbrio interno: 1980-1984”. In: ABREU, M. DE P. (org.); CARNEIRO, D.D.; [et al]. **A ordem do progresso. Cem anos de política econômica republicana, 1889-1989**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

CARVALHO, P. G. M. de; FEIJÓ, C. A. “A indústria brasileira em 2004 e as teses sobre a sustentabilidade da retomada do crescimento”. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, 33(1), junho/2005.

_____; FEIJÓ, C. A. & ALMEIDA, J. S. G. **Ocorreu uma desindustrialização no Brasil?** IEDI, novembro de 2005.

CARVALHO, E. L. M. de; MACHADO, M. F. & PICCININI, M. S. “Análise do desempenho do setor de bens de capital, no período 2003- 2007, e o BNDES”. **BNDES Setorial, Bens de Capital**. Rio de Janeiro, n. 26, set. 2007.

CASSIOLATO, J. E.; LASTRES, H. M. M. Arranjos e Sistemas Produtivos Locais na Indústria Brasileira. **Revista de economia contemporânea**, v. 5, 2001.

CASTILHOS, C. C. “Contradições e limites da política industrial do governo Lula”. **Indicadores Econômicos**, FEE, Porto Alegre, v.33, junho/2005.

CASTRO, A. B. de; SOUZA, F.E.P.de. **A Economia brasileira em marcha forçada**. 2ª ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1988.

CATERMOL, F. “BNDES-Exim: 15 anos de apoio às exportações brasileiras”. **Revista do BNDES**. Rio de Janeiro, 12(24), dez/2005.

COUTINHO, L. G. “A fragilidade do Brasil em face da globalização”. In: BAUMANN (org.). **O Brasil e a economia global**. Rio de Janeiro, Elsevier SOBEET, 1996.

_____; BELLUZO, L. G. de M. “Política Econômica, Inflexões e Crise: 1974-1981”. In: BELLUZZO, L. G.de M.; COUTINHO, R. (orgs) **Desenvolvimento capitalista no Brasil. Ensaio sobre a crise**. v 1, São Paulo, Brasiliense, 1982.

CRUZ, H. N.; VERMULM, R. **A competitividade da indústria brasileira de máquinas-ferramentas**. XXI Encontro Nacional de Economia. Belo Horizonte, Anais da ANPEC, v.2, 1993.

CRUZ, P. R. D. C. “Notas sobre o endividamento externo brasileiro nos anos setenta”. In: ARIDA, P. (org.). **Dívida Externa e política econômica. A experiência brasileira nos anos setenta**. São Paulo, Brasiliense, 1984.

DIAS, R. F.; PINHEIRO, B. R. **Análise da pauta de exportações brasileiras com base nos critérios da UNCTAD para os anos de 1989-1996-2006: Como tem sido a inserção brasileira no comércio internacional?** Salvador, UFBA/FCE, 2007.

DATHEIN, R. Dois anos de Governo Lula: resultados e alternativas às políticas econômicas adotadas. **Indicadores Econômicos. FEE**, Porto Alegre, 35(1), jun /2005.

ENFOQUE INFORMAÇÕES FINANCEIRAS. **Taxas e indicadores**. Disponível em: <www.enfoque.com.br>. Acesso em 18 de julho de 2008.

ERBER, F.; VERMULM, R. **Ajuste Estrutural e Estratégias Empresariais**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Rio de Janeiro. 1993

EARP, F. S. “Um século de inflação: a evidência empírica”. **Revista Análise Econômica**. Ano 14. Mar/set de 1996.

FIANI, R. “Perfil das Exportações de bens de capital admitidos pelo Programa FINAMEX: 1990/1995”. **Revista do BNDES**. Rio de Janeiro, 3(6), 1996.

FIORI, J. L. Para repensar o papel do Estado sem ser um neoliberal. **Revista de Economia Política**, 12(1), jan-mar/1992.

FRANCO, G. H. B. **A inserção externa e o desenvolvimento** Brasília, Banco Central do Brasil, 16 junho 1996. Disponível em <www.econ.puc-rio.br/gfranco/insercao.pdf>. Acesso em 06 de junho de 2007.

FROELICH, G. M. “As matrizes ideológicas do II PND (1975-1979)”. São Paulo, **Pesquisa e Debate**, v.18, n 1(31), 2007.

FURTADO, C. **A hegemonia dos Estados Unidos e o Subdesenvolvimento da América Latina**. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1973.

_____. **A análise do modelo brasileiro**. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1978.

GIAMBIAGI, F.; MOREIRA, M. M. “Taxas de juros e de câmbio real após a desvalorização do real: Um cenário tentativo para 1999/2002”. **Revista do BNDES**, Junho/1999.

GONÇALVES, R. “Globalização financeira, liberalização cambial e vulnerabilidade externa da economia brasileira”. In: BAUMANN (org.). **O Brasil e a economia global**. Rio de Janeiro, Elsevier SOBEET, 1996.

IBGE. Pesquisa Industrial Mensal Produção Física. **Índices Especiais de Produção de Bens de Capital**. Disponível em <www.ibge.gov.br>. Acesso em 09 de março de 2007.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA. **IPEADATA**. Base de dados macroeconômicos. Disponível em: <www.ipeadata.gov.br>. Acesso em 09 de março de 2007.

IZIQUÉ, C. “Bens de Capital. Em busca do crescimento”. **Revista Conjuntura Econômica**, FGV, 61(02), fevereiro/2007.

LAGO, L. A. C.; ALMEIDA, F. L. de; & LIMA, B.M.F. **A indústria brasileira de bens de capital. Origens, situação recente e perspectivas**. Rio de Janeiro, FGV/IBRE, 1979.

_____. “A retomada do crescimento e as distorções do ‘milagre’”: 1967-1973. In: ABREU, M. DE P. (org.); CARNEIRO, D.D.; [et al]. **A ordem do progresso. Cem anos de política econômica republicana, 1889-1989**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

LAPLANE, M.; SARTI, F. “Investimento direto e o impacto na balança comercial nos anos 90”. **Texto para discussão n.º 629. IPEA**. Brasília, fevereiro de 1999.

LESSA, C. **15 anos de política econômica**. 2ªed. São Paulo, Brasiliense, 1981.

_____; EARP, F. S. **Mais Além do II PND**. Texto para discussão UFRJ, Rio de Janeiro, 11/ 2004.

LONGO, C. A. **Economia Brasileira. A transição inacabada. 1984 a 1994**. São Paulo, Atlas, 1994.

LOPES, F. “A crise do endividamento externo: alguns números e suas conseqüências”. In: ARIDA, P. (org). **Dívida externa, recessão e ajuste estrutural: O Brasil diante da crise**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1982.

LOURO, G. G.; MOTA, M. M. “Plano Real: Um estudo introdutório sobre o controle da inflação e suas conseqüências sócio-econômicas, no período de 1994-2002”. **Revista Eletrônica de Economia**, 4(2), Set/2004. Disponível em <www.viannajr.edu.br>. Acesso em 09 de maio de 2007.

MACARINI, J. P. “A política econômica do Governo Sarney: o colapso do Plano Cruzado (1986-1987)”. **Texto para Discussão. IE/UNICAMP**. n. 128, ago. 2007.

MALAN, P. S.; LUZ, J. A. “O desequilíbrio do balanço de pagamentos: retrospecto e perspectivas”. In: CARNEIRO, D. D. (org). **Brasil: Dilemas da Política Econômica**. Rio de Janeiro, Campus, 1977.

MDIC, Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. **Estatísticas de Comércio Exterior**. Balança Comercial. Categorias de uso. Disponível em: <www.desenvolvimento.gov.br>. Acesso em 15 de abril de 2007.

_____. **Diretrizes de Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior**, 26 de novembro de 2003, disponível em: <www.desenvolvimento.gov.br>. Acesso em 01 de março de 2007.

_____. **Diretrizes de Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior**, março de 2005. Disponível em: <www.desenvolvimento.gov.br>. Acesso em 06 de julho de 2007.

_____. **Relatório de gestão 2006**. Disponível em <www.desenvolvimento.gov.br> Acesso em 17 de outubro de 2007.

MELLO, J. M. C. de. **O Capitalismo tardio. Contribuição à revisão crítica da formação do desenvolvimento da economia brasileira**. 8ª ed. São Paulo, Brasiliense, 1990.

_____; BELLUZZO, L. G. de M. “Reflexões sobre a crise atual”. In: BELLUZZO, L. G. de M.; COUTINHO, R. (orgs) **Desenvolvimento capitalista no Brasil. Ensaios sobre a crise**. v 1. São Paulo, Brasiliense, 1982.

MODIANO, E. M. “Choques externos e preços internos: dificuldades da política de ajuste”. In: ARIDA, P. (org). **Dívida externa, recessão e ajuste estrutural: O Brasil diante da crise**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1982.

MONTEIRO, J. V. (et al) “A política industrial no Brasil no início da década de 80: um estudo de identificação”. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, 16(2), agosto 1986.

NASSIF, A.; PUGA, F. P. “Estrutura e competitividade da indústria brasileira: O que mudou?” **Revista do BNDES**, 11(22), dezembro/2004.

_____. Estrutura e competitividade da indústria brasileira de bens de capital. **Texto para discussão n. 109, BNDES**, Rio de Janeiro, agosto/2007.

ORENSTEIN, L.; E SOCHACZEWSKI, A.C. “Democracia com Desenvolvimento: 1956-1961”. In: ABREU, M. DE P. (org.); CARNEIRO, D.D.; [et al]. **A ordem do progresso. Cem anos de política econômica republicana, 1889-1989**. Rio de Janeiro, Campus, 1992.

PINHEIRO, V. C. Modelos de desenvolvimento e políticas sociais na América Latina em uma perspectiva histórica. **Planejamento e políticas públicas**. n.12, jun/dez 1995.

PINHEIRO, A. C.; ALMEIDA, G. B. “O que mudou na proteção à indústria brasileira nos últimos 45 anos?” **Pesquisa e Planejamento Econômico**. Rio de Janeiro, 25(1), abr/1995.

PINHO NETO, D. M. “O interregno Café Filho: 1954-1955”. In: ABREU, M. DE P. (org.); CARNEIRO, D. D.; [et al]. **A ordem do progresso. Cem anos de política econômica republicana, 1889-1989**. Rio de Janeiro, Campus, 1992.

POSSAS, M. S. **Mudança estrutural na indústria brasileira: 1970 a 1975**. Dissertação de mestrado. Campinas, setembro/1985.

RABELO, R. F. **Plano de Metas e Consolidação do capitalismo industrial no Brasil**. E & G Economia e Gestão, Belo Horizonte, 2(4) e 3(5), dez. 2002/jul, 2003.

RESENDE, A. L. “A ruptura no mercado internacional de crédito”. In: ARIDA, P. (org). **Dívida externa, recessão e ajuste estrutural: O Brasil diante da crise**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1982.

RESENDE, M. F.; ANDERSON, P. “Mudanças estruturais na indústria brasileira de bens de capital”. **Texto para discussão nº. 638. IPEA**, Brasília, 1999.

RESENDE, M. F. C. “Crescimento econômico, disponibilidade de divisas e importações no Brasil: um modelo de correção de erros”. **Pesquisa e Planejamento Econômico**. Rio de Janeiro, 31(2), agosto/2001.

_____. “O padrão dos ciclos de crescimento da economia brasileira: 1947-2003”. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 14, n. 1 (24), p. 25-55, jan./jun. 2005.

SECRETARIA DA INDÚSTRIA, COMÉRCIO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO ESTADO DE SÃO PAULO. Universidade de Campinas, Conselho Estadual de Política Industrial, Comercial e Agroindustrial. **A indústria brasileira de bens de capital. Diagnóstico setorial**. Campinas, outubro de 1986.

ROSSI JR., J. L.; FERREIRA, P. C. “Evolução da produtividade Industrial brasileira e abertura Comercial”. **Texto para discussão n.º. 651, IPEA**, Rio de Janeiro, junho/1999.

SERRA, J. “Ciclos e Mudanças Estruturais na Economia Mundial Capitalista”. In: BELLUZZO, L. G. de M.; COUTINHO, R. (orgs) **Desenvolvimento capitalista no Brasil. Ensaio sobre a crise**. v 1. São Paulo, Brasiliense, 1982.

_____. “O Plano e o déficit”. In: FAVO, C. de (org.). **Plano Collor. Avaliações e perspectivas**. Rio de Janeiro, LTC Livros técnicos e científicos, 1990.

SILVA, M. V. da. **Política Industrial e interesses empresariais: O II PND (1974-1979)**. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-graduação em Economia. Unesp. Versão para o V Congresso Brasileiro de História Econômica. 2003. Disponível em: <<http://www.abphe.org.br/congresso2003>>. Acesso em 01 de maio de 2007.

SILVEIRA, I. da. “O setor de bens de capital”. In: KALACHE FILHO, J.; SÃO PAULO, E. (orgs). **BNDES 50 anos, histórias setoriais**. São Paulo, DBA, 2003.

SIMONSEN, M. H. “Aspectos técnicos do Plano Collor”. In: FAVO, C. de (org.). **Plano Collor. Avaliações e perspectivas**. Rio de Janeiro, LTC Livros técnicos e científicos, 1990.

_____. **30 anos de indexação**. Rio de Janeiro. FGV, 1995.

SINGER, P. **A crise do “milagre”. Interpretação crítica da economia brasileira**. Rio de Janeiro. Paz e Terra. 1976.

_____. **O dia da lagarta. Democratização e conflito distributivo no Brasil do Cruzado**. São Paulo. Brasiliense. 1987.

SIQUEIRA, T. V.de. “A indústria brasileira nos últimos 16 anos do século 20: 1985/2000”. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v.7, n.14, dezembro/2000.

SUZIGAN, W.; [et al]. **Crescimento Industrial no Brasil**. Incentivos e desempenho recente. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1974.

_____. **Indústria brasileira: origem e desenvolvimento**. São Paulo, brasiliense, 1986.

_____. “O Plano de estabilização e a política industrial”. In: FAVO, C. de (org.). **Plano Collor. Avaliações e perspectivas**. Rio de Janeiro, LTC Livros técnicos e científicos, 1990.

_____; FURTADO, J. “Política industrial e desenvolvimento”. In: DE PAULA, J. A. **Adeus ao desenvolvimento: a opção do governo Lula**. Belo Horizonte, Autêntica, 2005.

VILLELA, A. V.; SUZIGAN, W. Elementos para discussão de uma política industrial para o Brasil. **Texto para discussão n. 421, IPEA**, Brasília, maio/2006.

TAVARES, M. C. **Da substituição de importações ao capitalismo financeiro. Ensaio sobre a economia brasileira**. Rio de Janeiro, Zahar, 1973.

_____; BELLUZZO, L. G. de M. “Notas sobre o processo de industrialização recente no Brasil”. In: BELLUZZO, L. G. de M.; COUTINHO, R. (orgs) **Desenvolvimento capitalista no Brasil. Ensaio sobre a crise**. v 1. São Paulo, Brasiliense, 1982.

_____; LESSA, C. “A política econômica em questão: uma discussão crítica e alternativas”. In: TAVARES, M. C.; DAVID, M. D. **A economia política da crise. Problemas e impasses da política econômica brasileira**. Rio de Janeiro, vozes, 1982.

_____; ASSIS, J. C. **O grande salto para o caos: A economia política e a política econômica do regime autoritário**. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Ed., 1985.

_____. **Acumulação de capital e industrialização no Brasil**. 2ª ed. Campinas, Editora da UNICAMP, 1986.

_____. “Auge e declínio do processo de substituição de importações no Brasil”. In: Bielschowsky (org). **50 anos de pensamento na CEPAL**. v.1. Rio de Janeiro, Record, 2000.

TEIXEIRA, L. P. **Taxa de investimento no Brasil**. Belo Horizonte, CEE/CBIC Comissão de Economia e Estatística da Câmara Brasileira da Indústria da Construção, jul/2004.

TEJADA, C. A. O.; PORTUGAL, M. S. “Credibilidade e inércia inflacionária no Brasil: 1986-1998”. **Estudos Econômicos**, São Paulo, 31(3), jul-set 2001.

TYLER, W. G. “Restrições à importação e incentivos fiscais para o setor de bens de capital no Brasil: 1975/79”. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, 10(2), Rio de Janeiro, agosto/1980.

VERMULM, R. “O Setor de Bens de Capital”. In: SCHWARTZMAN, S. (coord.). **Ciência e Tecnologia no Brasil: Política Industrial, Mercado de Trabalho e Instituições de Apoio**. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1993.

_____; ERBER, F. **Estudo da competitividade de cadeias integradas no Brasil: Impactos das Zonas de Livre Comércio. Cadeia: Bens de Capital**. Campinas, UNICAMP, 2002.

_____. **A indústria de bens de capital seriados**. Brasília, CEPAL, 2003.

VILELLA, A. V.; SUZIGAN, W. “Elementos para discussão de uma política industrial para o Brasil”. **Texto para discussão n.º. 421, IPEA**, Brasília, maio/1996. Disponível em <www.ipea.gov.br>. Acesso em 22 de junho de 2007.

WEISSKOFF, R. “Vinte e cinco anos de substituição de importações no Brasil: 1948/72”. **Pesquisa e Planejamento Econômico**. Rio de Janeiro, 8(1), abril/1978.

ZINI JR. A. A. “Política cambial com liberdade ao câmbio”. In: BAUMANN (org.). **O Brasil e a economia global**. Rio de Janeiro, Elsevier SOBEET, 1996.