

## A Estratégia de desenvolvimento 1974/76 – Sonho e fracasso

# Apresentação

O fio condutor deste trabalho é o II PND. Sua primeira parte consiste na apresentação da Estratégia de Desenvolvimento adotada em 1974 pela administração Geisel, com o objetivo explícito de atualizar as potencialidades da Nação presidindo seu último salto para o ingresso definitivo no reduzido elenco de economias desenvolvidas. Esta parte, além do esforço por organizar a descrição das principais diretivas e respectivas interarticulações prescritas na Estratégia, procura recuperar os elementos em que, segundo nossa interpretação, se fundou a avaliação de viabilidade da proposta por parte de seus formuladores.

A segunda parte do trabalho procura apresentar as principais medidas político-econômicas acionadas entre 1974 e 1976 diretamente inspiradas nas diretivas centrais da Estratégia. No período foi acionado um elenco de medidas que, tendo como matriz inspiradora aquela Estratégia, buscou conformar a mudança qualitativa no Padrão de Industrialização e na Organização Industrial da economia brasileira requerida para o desiderato maior. O movimento de reflexão nesta segunda parte se inicia pela identificação das medidas segundo a diretiva inspiradora e prossegue em uma tentativa de exame de sua consistência com a estrutura e o movimento de nossa economia.

A meu juízo, o período 1974/76 se apresenta um excepcional “momento de observação” das articulações estruturais que presidem e dão sentido ao processo político-econômico no Brasil. O “momento” é produzido pela convergência entre uma reversão cíclica e a tentativa de implementação do II PND. A fase inicial de uma reversão cíclica em condições de uma economia industrializada e com alto grau de monopolização – patente na instabilidade da taxa de crescimento, no recrudescimento do processo inflacionário e nas dificuldades nas contas

externas – é por si reveladora das tensões a que estão submetidas aquelas articulações. Tais tensões emergem naturalmente na medida em que se restringe o espaço em que se move a política econômica. Além disso, coincide nesse período a implementação de uma Estratégia que olímpicamente desconsidera aquelas articulações. Uma Estratégia que perseguiu seu redesenho segundo um modelo de referência ideal e fundada em pouco mais que a própria vontade de seus formuladores.

Qualquer reversão cíclica amplia os atritos entre os blocos de interesses que encontram dificuldades de se recompor em um espaço de acumulação temporariamente restringido. Num prenúncio da recomposição que presidirá a futura retomada da expansão, nessa fase de enfrentamento é natural a explicitação de posições político-econômicas que desvelam – através de críticas lançadas em múltiplas direções – as fissuras nas articulações.

Entretanto a firmeza com que foi perseguida a implementação de uma Estratégia meramente voluntarista provocou ou exacerbou quebras devido ao atrito das medidas aplicadas sob sua égide com os blocos de interesse de peso na economia. A tomada de consciência das quebras levou sucessivas frações empresariais à percepção – ainda que parcial e freqüentemente ambígua – do arbítrio. No ar deste 1974, tais percepções se vertem e são encadernadas pelo lema da Estatização. Elas são os mil e um afluentes formadores de um processo de questionamento crescente do autoritarismo. São também os condutos alimentadores de uma metamorfose. Por aí, e ao longo das peripécias táticas da política econômica, a crise econômica começa a se converter em crise política. Crise política hoje aparentemente maior que a econômica, à luz dos indicadores de desempenho macroeconômico. Processo gerador de uma crise política e econômica ampliada, que, como sabemos, ainda está por vir a resolver-se.

Creio que o acompanhamento do II PND permite ordenar a história do descolamento do Estado de suas bases de sustentação na economia e na sociedade identificando algumas das específicas articulações político-econômicas que têm presidido o desenvolvimento recente da economia brasileira. São estes os propósitos e os limites analíticos deste trabalho.

Estou cômescio das inconveniências da escolha de um período do qual a poeira da história não começou sequer a assentar. Entretanto, e pesados todos os riscos, a opção por este trabalho responde a uma convicção moral.

O país se acostumou nestes tristes anos a ver o economista como o técnico que, sentado ao lado do Poder, arbitrou sobre seu cotidiano e seus destinos. Um fraco saber apareceu com arrogância como portador de uma ciência de “fazer história.” Em oposição aos economistas oficiais a contra-elite profissional alinhou modelos alternativos. Houve uma subsunção indevida das questões econômicas que pertencem ao todo social pelo nível técnico.

Os grupos sociais sabem de seus interesses e problemas e considero inteiramente legítimos seus inevitáveis conflitos e composições. O culto à ciência econômica não pode hipostasiar o legítimo processo político-social. Ao economista cabe aportar, ao adiado e mais que nunca necessário debate político, subsídios da reflexão que fazemos – com angústia e perplexidade – sobre nosso objeto de conhecimento, que outro não é senão a história sendo feita por aqueles atores. A tal obrigação tenta responder este trabalho.

Não poderia deixar de registrar meus agradecimentos. Aos amigos Eduardo Augusto de Almeida Guimarães, João Manuel Cardoso de Mello, Luiz Gonzaga de Mello Belluzzo, Luis Otávio Figueiredo Façanha e Sergio Goes de Paula, pela paciente leitura dos originais. Suas observações em muito me ajudaram e as imprecisões e os problemas de interpretação respondem a minha teimosia e limitações. A três pessoas quero reiterar meu muito obrigado: a Ronando Aguinaga, pelo magnífico apoio na pesquisa documental; a Sergio Goes de Paula, pela primorosa revisão; e a Elizabeth de Sousa Maciel, pelo paciente trabalho datilográfico. Maria da Conceição Tavares, minha irmã, amiga e companheira intelectual de tantos anos de debate, sabe que não existem palavras para minha gratidão.

Rio de Janeiro, 13 de dezembro de 1978.

## CÓDIGO DAS FONTES

Banas	BA
Bolsa	BO
Estado de São Paulo	EST
Folha de São Paulo	FSP
Gazeta Mercantil	GM
Homem	H
Isto é	IE
Jornal do Brasil	JB
Negócios em Exame	EX
O Globo	GL
Rumos do Desenvolvimento	RU
Tendência	TE
Veja	VE
Visão	VI

**PRIMEIRA PARTE**  
**AS PROPOSTA DAS DIRETIVAS ESTRATÉGICAS**

## CAPÍTULO PRIMEIRO

# Proposta de uma nova Estratégia de desenvolvimento – 1975/79

Ao longo do primeiro semestre da administração Geisel foi sendo progressivamente desvelada a Estratégia de Desenvolvimento que nortearia o país no segundo quinquênio da década. Seu delineamento inicial veio à luz na primeira reunião ministerial (19/03/74). Posteriormente, declarações de porta-vozes oficiais e um elenco preliminar de medidas instrumentais foram precisando os contornos da Estratégia. A sociedade conheceu-a pronta e acabada quando da divulgação a 10/09/74 do II Plano Nacional de Desenvolvimento. Peça final do processo de desvelamento, o documento anuncia à sociedade o destino, os encargos e as benesses dos anos vindouros que o Estado-Príncipe, consultando suas altas razões, houve por bem proclamar.

Naquela data certamente pensaram os arquitetos da Estratégia: a sociedade, lendo o II PND, deve ter se sentido satisfeita e tranqüilizada. Mostramos que “o Brasil pode validamente aspirar ao desenvolvimento e à grandeza.”<sup>1</sup> A Estratégia que propomos e já em início de execução abre a perspectiva de que “..se verificado um mínimo necessário de

---

1 II PND, p. 23.

normalidade na situação internacional, revele, ao fim da década, um país com dimensões de potência emergente e estrutura social substancialmente melhorada.”<sup>2</sup>

Esta perspectiva se alicerça na seguinte constatação: “..amadurecemos muito nesses prodigiosos 10 anos de revolução renovadora. E, assim, podemos encarar tranqüilamente o futuro que já está próximo de nós, escudados na confiança em que ultrapassaremos, sem grandes delongas, a fronteira do desenvolvimento pleno graças ao elevado coeficiente de racionalidade, aceitação das verdades mesmo duras e de um sereno pragmatismo responsável que vão permeando, de alto a baixo da estrutura social, as camadas da população deste Brasil renovado.”<sup>3</sup>

É propósito deste capítulo recuperar a Estratégia proposta e as razões que afiançaram a perspectiva. Traduzida em números, a Estratégia consolidaria em 1980 o Brasil como 7<sup>o</sup> ou 8<sup>o</sup> mercado no mundo Ocidental com uma população superior a 125 milhões de habitantes e um PIB *per capita* superior a US\$ 1.000.

## 1. As diretivas centrais da Estratégia

Convém preliminarmente alinhar as taxas médias anuais de crescimento esperadas até 1979 que confirmariam nossa condição de potência emergente e acelerariam nosso desenvolvimento social.

Produto Interno Bruto	Na ordem de 10%
Agropecuária	Na ordem de 7%
Lavouras	Entre 6% e 7%
Pecuária	Acima de 7%
Indústria	Na ordem de 12%
Indústria de Transformação	Mínimo de 12%
Serviços	Entre 9% e 10%

Estas taxas em nível agregado prolongariam até o final da década a performance do período 1968/73. Porém mais importante que o

---

<sup>2</sup> Pronunciamento da reunião ministerial de 10/09/74.

<sup>3</sup> Pronunciamento da reunião ministerial de 10/09/74; grifos meus.

desempenho quantitativo seria a transmutação qualitativa. Materializadas, aquelas taxas conformariam uma indústria responsável por 37% da Renda Interna. No perfil industrial emergente teria gravitação principal a indústria de base e no “tripé”, o capital privado nacional ocuparia posição de relevo.

Segundo minha leitura, o núcleo central da nova Estratégia é integrado por duas diretivas mutuamente articuladas. A primeira indica a montagem de um novo Padrão de Industrialização, no qual o comando da dinâmica da economia localizar-se-ia na indústria de base. A transferência do núcleo dinâmico de certos setores de bens de consumo para a indústria de base e as conseqüentes redefinições da infra-estrutura de suporte e do processo de integração nacional compõem a primeira diretiva central da Estratégia. A segunda privilegia a correção dos desbalanceamentos da Organização Industrial mediante o fortalecimento progressivo do capital privado nacional, de molde a inicialmente “reequilibrar” o tripé para posteriormente constituir sua hegemonia. Esta diretiva de fortalecimento do capital nacional é qualificada e não pretende se esgotar no mero robustecer da “perna fraca.” Aponta para um “capitalismo social” ou “neocapitalismo” cuja consecução impõe a indução progressiva de certas práticas e pautas de comportamento empresarial que “socializariam” os benefícios da industrialização.

A viabilização do núcleo central exigiria a preservação de uma série de condições. A principal delas, segundo o II PND, estaria em acautelar-se quanto ao setor externo. Que ele não impusesse limites demasiado estreitos à implementação das diretivas centrais. Para superar essa restrição se inscreve com alta prioridade a diretiva complementar de aprofundamento das relações externas da economia mediante a continuidade do esforço exportador, a alteração da composição das importações e a atração de capitais de risco e de empréstimo.

## **1.1 Um novo Padrão de Industrialização**

O II PND propõe “uma política industrial voltada para realizar configuração definitiva (definitiva quanto ao estágio) do perfil industrial



que se deseja, no Brasil.”<sup>4</sup> A consecução deste perfil supõe mudanças nas prioridades da política 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.”<sup>5</sup> A estes setores definidos como prioritários a Estratégia agrega a grande mineração. A listagem dos principais alvos perseguidos permite conhecer a magnitude da expansão proposta naquela data.<sup>6</sup>

Setores	1974	Previsto p/ 1979	Aumento no período (%)
<u>Indústria de Bens de Capital</u>			
Produção Total (mil t)	2000	3400	70
Maquinaria Mecânica e Elétrica (mil t)	898	1603	79
Tratores (mil unidades)	44	84	91
Construção Naval (mil TPB)	410	1140	178
Material Ferroviário (mil t)	122	214	75
<u>Siderurgia e Metalurgia</u> (Capacidade Instalada, em mil t)			
Aço em lingotes	8600	22300	159
Laminados Planos e Perfis Pesados	4100	13100	220
Laminados Não-Planos e Aços Especiais	4600	8300	80
Alumínio	120	190	58
Cobre	10	60	500
Zinco	33	58	76
<u>Química</u> (Capacidade Instalada, em mil t)			
Ácido Sulfúrico	986	3388	244
Soda Cáustica e Barrilha (em $NA_2O$ )	273	700	156
Cloro	212	593	179
Fertilizantes (NPK)	585	1199	105
Resinas Termoplásticas	408	851	118
Fibras Artificiais e Sintéticas	176	253	43
Elastômeros Sintéticos	144	239	66
Detergentes (em DDB)	27	75	178
Eteno	343		718
	109		

4 II PND, p. 37

5 II PND, p. 16.

6 Posteriormente à divulgação do II PND diversas metas foram ampliadas. Os dados aqui apresentados estão no II PND, p. 103-104.

Amônia		268	
577	115		
<u>Bens Intermediários Não-Metálicos</u>			
(Capacidade Instalada em mil t)			
(Projetos conhecidos até 30.06.74)			
Cimento	17130	26190	53
Celulose	1547	2860	85
Papel	2267	2900	28
<u>Mineração</u>			
Produção de Minério de Ferro (milhões t)	60	138	130
Exportação de Minério de Ferro (milhões t)	44	98	123
Dispêndios em Pesquisas de minérios Nucleares (Cr\$ milhões de 1975)	304	660	117

A prioridade conferida a estes setores, além de completar a industrialização pesada, implica a proposta de um novo Padrão de Industrialização, uma modificação da “alocação de recursos” em várias dimensões: setoriais, regionais e sociais. Os setores de bens de produção, segundo o II PND, passariam a ser os setores líderes da expansão industrial da economia brasileira presidindo e dando o sentido de seu movimento dinâmico. Tal proposição é parte da resposta que o II PND dá à seguinte problemática: “Está o Governo cômico da dificuldade de manter taxas de crescimento da ordem de 10%, a partir de 1975, em face, principalmente, da plena capacidade alcançada no setor industrial, dos problemas relacionados com a crise de energia e escassez de matérias-primas, e de seus efeitos sobre o balanço de pagamentos.”<sup>7</sup>

A política de industrialização surge como um ajustamento da “estrutura econômica à situação de escassez de petróleo e ao novo estágio da evolução industrial.”<sup>8</sup> No mesmo nível de prioridade o II PND situa a política de energia que, “num país que importa mais de dois terços do petróleo consumido (respondendo este por 48% da energia utilizada) passa a ser peça decisiva da Estratégia nacional.”<sup>9</sup> “Seria inviável crescer rapidamente sem acelerada expansão da oferta de energia. Por isso, será necessário reduzir, dentro do setor de energia, a dependência em relação

7 Pronunciamento de 10/09/74.

8 II PND, p. 16.

9 Idem, p. 17.

ao petróleo (substituindo-o pela eletricidade na medida do possível, e também por carvão, por ser este abundante no mercado, embora importado em parte); economizar petróleo, principalmente para utilização em transporte; e reduzir, no total do consumo de petróleo, a parcela importada.”<sup>10</sup>

Esta política de energia é aberta pelo II PND em um compósito de orientação específica que cobre desde programas de aumento interno de combustíveis (prospecção e produção de petróleo; desenvolvimento do programa de xisto; ampliação do programa de geração e distribuição de hidro-eletricidade; exploração de carvão; PRÓ-ÁLCOOL; Programa Nuclear), passando por medidas orientadas à modificação da estrutura de consumo de combustíveis (eletrificação ferroviária; deslocamento do transporte de grandes massas para os Sistemas ferro-hidroviários; Programas de Transportes Coletivos Urbanos; incentivo ao uso de carvão em processos industriais; prioridade aos setores industriais elétrico-intensivos) até programas orientados à redução do crescimento do consumo de combustíveis importados (elevação dos preços relativos dos derivados de petróleo; implantação de normas para contenção de desperdícios no consumo; incentivo a tecnologias industriais poupadoras de energia). Esse compósito de orientações visaria desde as alterações imediatas até a preparação a longo prazo da economia para um futuro “ciclo” energético onde avulta, por seu significado, o Programa Nuclear (que prevê a prospecção, lavra o beneficiamento dos minérios nucleares, a absorção da tecnologia de enriquecimento de urânio e o desenvolvimento da tecnologia de reatores, e a construção de centrais termo-nucleares).

Alguns números estão disponíveis no II PND sobre as metas energéticas:<sup>11</sup>

---

Previsto	Aumento no	1974	p/1979
		Período (%)	
<u>Energia Elétrica</u>			

---

<sup>10</sup> Idem, p. 82.

<sup>11</sup> II PND, p. 104.

Potência Instalada (milhões de kW)	17,6	28,0	
59			
Consumo (bilhões de kW/h)	61	107	
75			
Petróleo			
Capacidade de Refino (mil barris/dia)	1020	1650	62
Investimento em Exploração e Desenvolvimento da Produção (em Cr\$ bilhões de 1975)	2,2	8,0	
264			
Investimento Total (Cr\$ bilhões de 1975)	26	56	
115			

---

Estas duas políticas – de industrialização e de energia – integrantes do núcleo central da Estratégia apontam para a construção de novas plantas industriais e energéticas. O II PND reconhece “estarem esgotadas, nos diferentes ramos industriais, as possibilidades de expansão por absorção de capacidade subutilizada.”<sup>12</sup>

Cabe refletir sobre as implicações espaciais dessa Estratégia. Dada a natureza da localização das indústrias básicas – orientada pela presença de recursos naturais e pelos nós de transporte – e dada a localização das fontes energéticas incorporáveis, em sua maioria os projetos vedetes do II PND localizar-se-iam nas regiões periféricas da economia brasileira. Com efeito, e sem a pretensão de esgotar a listagem, apenas à guisa de exemplo ter-se-ia: na grande mineração de ferro – Carajás/Pará; de bauxita – Trombetas/Pará; cobre – Caraíbas/Bahia; fosfatados – Patos/Minas; de potássicos – Carmópolis/Sergipe; nitrogenados – gás natural das plataformas continentais nordestinas e fluminense; carvão e pirita – Santa Catarina e Rio Grande do Sul; sal – domos salinas e salinas no Nordeste, etc. As plantas e os complexos industriais prioritários estariam localizados ou junto às jazidas ou em nós de transporte potencializados pela exploração de tais recursos, notadamente em centros urbanos de regiões periféricas: grande siderurgia – Itaquí/Maranhão, Tubarão/Espírito Santo e as usinas mineiras Açominas e Mendes Júnior; metalurgia do alumínio – Trombetas/Pará; metalurgia do cobre – Camaçari/Bahia; complexo cloroquímico – Maceió/Alagoas;

---

12 II PND, p. 37.

complexo cloroquímico e exploração de potássio – Sergipe; nitrogenados – Norte Fluminense; fertilizantes – Minas Gerais; carboquímica – Santa Catarina, etc. Outras prioridades ligadas a cimento, celulose e papel, etc. teriam seus projetos igualmente implantados em regiões periféricas onde jazidas de calcário e terras baratas para reflorestamento abririam caminho a novas unidades industriais pesadas, no Nordeste, no Sul da Bahia, no Norte capixaba, etc. A política de energia, por diversas de suas linhas de implantação, também tenderia a localizar projetos de alta prioridade em regiões periféricas e/ou de nova fronteira. Assim, os aproveitamentos hidrelétricos – Itaipu, Itumbiara, São Simão, Paulo Afonso IV, Xingo, Salto Santiago, Tucuruí (articulado com o complexo mineiro-industrial de alumínio), São Felix – implicariam desbordamentos espaciais. Um amplo programa de pesquisa do potencial hidrelétrico da Amazônia reitera no longo prazo esse deslocamento. Xisto, prospecção de petróleo, PRÓ-ÁLCOOL e carvão igualmente apontam, ainda que sem tanta nitidez, para a perspectiva de um desbordamento espacial. Tudo isto indica uma diretiva política de desconcentração espacial. Já em pronunciamento na primeira reunião ministerial tal diretiva estava enunciada: “Desta forma, o esforço de integração nacional adquire nova dimensão; a ocupação de espaços praticamente virgens irá não apenas contribuir para a expansão do emprego e do Produto Interno Bruto, mas permitirá ao país, ademais, sem prejuízo do abastecimento interno, ampliar expressivamente o volume de suas exportações para obtenção de divisas cada dia mais indispensáveis.”<sup>13</sup>

Assim, o II PND dispunha de uma Estratégia que internaliza em seu coração a incorporação dos recursos das regiões periféricas. Esta diretiva, que apontava naturalmente para uma política de desconcentração industrial, foi reforçada de forma explícita pela seguinte orientação coadjuvante: evitar a tendência à concentração da atividade industrial na área metropolitana paulista, perseguindo-se um equilíbrio no triângulo São Paulo-Rio-Belo Horizonte. Aqui a montagem de um pólo industrial pesado em Belo Horizonte – iniciada no Governo Médici com a FIAT em Betim – é reforçada pelo II PND: prioridades para o pólo mineiro e reforço da região Rio com o aquinhoamento de projetos tipo CSN II

(Itaguái), Valesul (alumínio), Centrais Nucleares em Angra dos Reis, etc. A idéia de compensar no econômico e no político o peso da Região de São Paulo nesta diretiva impregna a proposta. Antecedentes como a decisão do II Pólo Petroquímico da Bahia (da qual o General Geisel, quando presidente da Petrobrás, foi grande defensor e artífice), a arbitragem para o Rio Grande do Sul do III Pólo Petroquímico, a fusão política Guanabara/Rio de Janeiro confirmam a intencionalidade de resto explícita no II PND: “Dar-se-á estímulo a um melhor equilíbrio no triângulo SP/RJ/BH e aos pólos industriais no Sul e no Nordeste.”<sup>14</sup> A idéia de compor um equilíbrio não apenas econômico mas precipuamente político transparece em trabalho recente de Reis Velloso: “Ao mesmo tempo, o melhor equilíbrio dentro da Federação levou, de um lado, à fusão dos antigos Estados da Guanabara e do Rio de Janeiro e, agora, à divisão de Mato Grosso.”<sup>15</sup> A adoção explícita do objetivo de descentralização, assumindo os grandes projetos de indústrias básicas a função de pólos geradores de complexos industriais regionais com suas unidades *up* e *down-stream*, é preconizada no II PND “como um dos critérios de julgamento, para efeito de concessão de incentivos do CDI, financiamentos do BNDE e outros estímulos oficiais a projetos industriais.”<sup>16</sup>

Ainda que de forma implícita, o II PND coloca São Paulo em um segundo plano na Estratégia. Explicitamente, sublinha diretivas ligadas às políticas de melhoria das condições de vida metropolitana, porém, com exceção do setor de bens de capital, as prioridades da nova Estratégia e a ênfase na descentralização colocam a região líder em uma certa “obscuridade.” Essa “obscuridade” é preconizada por Severo Gomes ante o duplo objetivo de atenuar os desníveis inter-regionais e em particular a melhoria do bem-estar metropolitano: “.trata-se de evitar o agravamento das condições de vida em alguns complexos urbanos do país, notadamente da Grande São Paulo, como decorrência fundamental da excessiva concentração de estabelecimentos industriais.” É sublinhada a intenção de desconcentrar inclusive a indústria de bens de capital: “incentivará a

---

14 II PND, p. 38.

15 Reis Velloso, J. P.: Brasil: A Solução Positiva. São Paulo, Abril-Tec., 1978. p. 43.

16 II PND, p. 38.

melhor distribuição regional da indústria de equipamentos, desencorajando sua concentração excessiva nas regiões mais desenvolvidas do país.”<sup>17</sup>

Como corolário das políticas prioritárias – de industrialização e de energia – são alinhadas alterações substanciais da política de transporte e de seus conseqüentes projetos. Um redesenho da malha de transporte que integre os projetos de indústrias básicas e plantas energéticas e articule os novos nós de transporte ascendentes nas regiões periféricas. Ênfase nas modalidades de transporte de massas – ferroviária e hidroviária – que se sintetiza no enfoque de “corredores de transporte” e “corredores de exportação.” Prioridade à eletrificação ferroviária, expansão da frota marítima e fluvial, construção e reequipamento do sistema portuário. Prioridade à pavimentação da rede rodoviária em relação à construção, reservada esta para os sistemas vicinais. Tais orientações mostram a clara subordinação da política de transportes ao núcleo estratégico central. Os números do II PND para este setor são os seguintes:<sup>18</sup>

	1974	Previsto p/ 1979	Aumento no Período (%)
<u>Transporte</u>			
<u>Rodovias</u>			
Rede Rodoviária Federal			
Pavimentada (mil km)	41,2	63,0	53
Rede Rodoviária Federal implantada e não pavimentada (mil km)	33,5	45,8	37
<u>Ferrovias</u>			
Total de Investimentos (Cr\$ bilhões de 1979)	12,5	28,0	124
<u>Navegação</u>			
Total da Frota (mil tpb)	4205	9438	124
Total da Frota de Longo Curso (mil tpb)	3436	8079	135
Total da Frota de Cabotagem (mil tpb)	612	967	58
Total da Frota de Navegação			
Interior (mil tpb)	157	392	149
Petroleiros (mil tpb)	1297	2280	75
Graneleiros (mil tpb)	783	2089	167

17 Gomes, S. Discurso na ESG em 27/08/74.

18 II PND, p. 104.

A consciência das implicações espaciais-regionais da Estratégia proposta leva o II PND a articular longamente, sob o título de “Integração Nacional e Ocupação do Universo Brasileiro”, por razões que vão de uma visão estratégica nacional de ocupação de vazios (eventual objeto de cobiça internacional), correspondentes implicações demográficas, implantação dos projetos estratégicos, abertura de novas frentes de exportação, uma nova conceituação para a antiga temática de Correção dos Desequilíbrios Regionais. A recorrente preocupação das declarações de intenção da política econômica brasileira desde os alvares deste século, com a criação da Inspeção Federal de Obras Contra a Seca – IFOCS – que tão fracos resultados havia colhido em termos de correção de desníveis inter-regionais, deve ter aparecido aos formuladores do II PND finalmente viável. Algo como uma euforia com a constatação e um alívio da má consciência inspirou uma multiplicação de programas especiais que se agregaram a outros tantos, frutos da inventiva de administrações passadas. Assim, a PIN, PROTERRA, PROVALE e PRODOESTE vieram se agregar os programas oriundos do enfoque “Áreas Integradas”, preconizado pelo II PND. Um acúmulo de novas siglas daí se deriva: Programa de Pólos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia (POLAMAZÔNIA), Programas de Áreas Integradas do Nordeste (POLONORDESTE), Programa Especial de Desenvolvimento do Pantanal, Programa Especial de Desenvolvimento da Região Geoeconômica de Brasília, etc. A ênfase na aplicação de tecnologia agrícola para regiões tropicais – a ser desenvolvida – é matriz de outras siglas: Programa do Trópico Semi-Árido, Programa do Trópico Úmido e Programa dos Cerrados. A integração indústria/agricultura para o desenvolvimento de vocações específicas inspirou o Programa de Agroindústrias do Nordeste. Áreas de Colonização, Serras Úmidas, Vales Úmidos, Tabuleiros Costeiros, Áreas de Lavouras Xerófilas, Projeto Sertanejo, Aproveitamento Integrado de Vales Amazônicos (Tocantins-Araguaia, Tapajós, Xingu), programas de colonização ao longo das rodovias de penetração, irrigação em grande escala.



Parece ao leitor que a percepção da opção estratégica maior, abrindo finalmente uma real prioridade às regiões menos desenvolvidas e periféricas, inspirou aos planejadores um “agora vamos” no esforço de compensar um passado improficuo: “A política de incentivos fiscais, se impediu que os desníveis regionais se agravassem, não teve força suficiente para corrigir, de forma significativa, os desníveis de produtividade e de renda *per capita*.”<sup>19</sup> Porém, “agora vamos”: o grande título “Integração Nacional” capeia na Síntese do programa de investimentos do II PND itens tão variados quanto incentivos fiscais, fundos PIN e PROTERRA, transferências fiscais da União aos estados e municípios, dotações orçamentárias para programas regionais e apoio financeiro dos Bancos Oficiais; e representa, na salada conceitual que é a Síntese de Investimentos, 9,3% do total programado.

Resumindo, o II PND propõe uma mudança de Padrão de Industrialização. Em suas palavras: “O desenvolvimento industrial, para expandir maciçamente a 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 milhões no período.”<sup>20</sup> A este bloco, que corresponde a cerca de 17% da Síntese dos Investimentos, estão intimamente articulados os investimentos em infra-estrutura (cerca de 23% da Síntese). Este núcleo de prioridades, a ser materializado via investimentos da administração pública central, das empresas estatais e privadas nacionais e estrangeiras, consubstancia o bloco de bens de produção como setor líder do processo de industrialização, ultrapassando a “fronteira do desenvolvimento pleno.” Implicaria uma profunda reordenação espacial da economia, que desbordaria sobre os recursos das regiões periféricas e atrasadas, agora de alta prioridade estratégica.

## **1.2 A correção de desbalanceamentos da Organização Industrial**

---

19 Pronunciamento de 10.09.74.

20 Pronunciamento de 10.09.74.

A segunda diretiva central do II PND indica o fortalecimento do capital privado nacional como uma passagem necessária para “consolidar, até o fim da década, uma sociedade industrial moderna e um modelo de economia competitiva.”<sup>21</sup> É conveniente ver o que se entende por sociedade industrial moderna e competitiva. Reis Velloso, em artigo publicado pré-edição do II PND, nos fala do modelo de economia perseguido: “A opção básica pelo regime de mercado, aceitando, inclusive, que lucro não é pecado, mas situando a empresa privada como um agente da sociedade. À iniciativa privada devem caber os setores diretamente produtivos, com margens de rentabilidade suficientes para sustentar um crescimento industrial de pelo menos 12% a 15% e agrícola de 7% a 8% ao ano. Como a economia de mercado não vive de boas intenções, é necessário entender que sua viabilidade está ligada a certos condicionamentos: à vitalidade da empresa nacional, à preservação da pequena e média empresa, à estruturação progressiva de um mercado de consumo de massa.”<sup>22</sup> Quatro anos depois, em outro momento de sua produção intelectual, o Ministro recorda com precisão as tarefas da construção do modelo social inspirador da Estratégia: “Como se deseja uma sociedade democrática, de economia de mercado e socialmente justa, o que importa é a vivência do sistema, para evitar que, pela ausência de regras do jogo, os mais fortes, ou menos escrupulosos, usem a liberdade em seu benefício, e os fins da sociedade fiquem sacrificados pelas distorções geradas. Nas sociedades democráticas modernas, dentro de suas características próprias, substitui-se o capitalismo selvagem, em que os fortes dominam os fracos e os pequenos – a lei da selva, em concorrência desenfreada – pelo neocapitalismo. Ou capitalismo social, capitalismo moderno, economia moderna de mercado, ou animal semelhante.”<sup>23</sup>

O II PND delimita com precisão as articulações do Estado com a economia moderna de mercado, “com as conquistas a ela incorporadas, nas economias desenvolvidas, nos últimos 40 anos; condução da Estratégia de desenvolvimento, ativamente, pelo Governo; preocupação contínua com o crescimento; preservação de grau adequado de

---

21 Pronunciamento de 10.09.74

22 Reis Velloso, J.P., “As opções do Governo”, JB, 09.06.74.

23 Reis Velloso, J.P., “Brasil: A Solução Positiva”, op. cit, p.31-32.

competição no sistema.”<sup>24</sup> Para que não paire a menor dúvida sobre o papel permanente do Estado no modelo perseguido pelo II PND, aproveitamos passagem da obra do Ministro Reis Velloso: “Aquele modelo neocapitalista, na base de uma economia de mercado com participação do Estado definida (e voltada, essencialmente, para as áreas de infra-estrutura), tem forte conteúdo social; preocupação contínua com o crescimento e a distribuição de renda; sentido de ‘domesticar’ a concorrência, estabelecendo o equilíbrio entre as grandes, médias e pequenas empresas; interesse em assegurar grau razoável, mas não excessivo, de segurança econômica, no meio empresarial, consciência da significação, na empresa e no Governo, da racionalidade das decisões, com preocupação manifesta de planejamento de médio e longo prazo.”<sup>25</sup>

Sem aprofundar, por enquanto, aqui está uma visão do Estado construtor e doador à sociedade de um modelo denominado neocapitalista. Uma clara especialização: o Estado como sujeito e a sociedade como objeto. O Estado é um escolhedor de uma taxa de crescimento de um sistema de preços relativos, da gradual constituição de um mercado de massas, etc.; é um protetor (dos fracos e pequenos); é portador de uma ética e um juiz (diferenciando bons de selvagens comportamentos); é um demiurgo (constituindo ou fortalecendo a grande empresa nacional); é o sujeito racional e de visão (produtor das Estratégias de médio e longo prazo). E não é apenas o construtor e o promotor do desenvolvimento social: será seu garantidor permanente, velando para que no interior da sociedade construída não venha a haver afastamentos das pautas do comportamento adequado.

Em 1974 este Estado-sujeito estava preocupado com a obra incompleta.

Sim, porque o II PND declara que a viabilidade do modelo depende do “equilíbrio” entre setor público e iniciativa privada e dentro do setor privado, do “equilíbrio” entre empresa nacional e empresa estrangeira.<sup>26</sup> Em que sentido deve ser pensada a obtenção de tal “equilíbrio”? No pronunciamento da primeira reunião ministerial o ponto

---

24 II PND, p. 34; grifos meus.

25 Reis Velloso, J.P., "Brasil: A Solução Positiva", op. cit, p.32.

26 II PND, p. 50.

já está claro: “No panorama mais amplo da estrutura empresarial do país, cabe assinalar que, na evolução recente da economia nacional, tem resultado o espetacular aumento, em eficiência e dimensões, das grandes empresas estatais e a participação cada vez maior da empresa privada estrangeira, ao mesmo passo que relativa estagnação da empresa privada nacional. Urge, pois, cuidar do fortalecimento deste último setor empresarial, para que venha a ocupar o lugar de equilíbrio que lhe compete, até mesmo para maior conforto e estímulo aos outros dois setores, hoje praticamente em confrontação direta.”<sup>27</sup> Creio que esta última frase desvela as razões estratégicas da imprescindibilidade do fortalecimento do capital privado nacional para consolidar o neocapitalismo em construção no Brasil: com uma perna fraca o tripé seria instável.

O “equilíbrio” seria obtido da convergência de três orientações:

Contenção da “estatização” pela delimitação de seu campo de atuação. O II PND indica como campo do Estado:

- a) responsabilidade pela Estratégia;
- b) pelas funções públicas propriamente ditas (segurança, justiça);
- c) pelos setores de infra-estrutura econômica (Energia, Transportes e Comunicações);
- d) pelas áreas de Desenvolvimento Social (Educação, Saúde, Previdência Social). Porém, mesmo nestas áreas, o setor privado teria seu papel: as indústrias produtoras de equipamentos e materiais para c são da área privada; o setor privado poderá complementar o setor público em c mediante concessões; as áreas de desenvolvimento social são objeto de ação conjunta com a iniciativa privada: a habitação é parcialmente campo da ação executiva do setor privado.

Fortalecimento da empresa privada nacional. “Assegurar à empresa nacional (privada) importante papel na estrutura industrial

---

<sup>27</sup> Pronunciamento de 19.03.74. Reis Velloso, no artigo já citado pré-II PND, assim se referiu ao tema: “Para a melhor nitidez desse modelo industrial brasileiro é preciso (...)fortalecer a empresa industrial brasileira, que não se pode dizer que vai mal, obrigado, mas que enfrenta condições de inferioridade em relação à concorrência da empresa estrangeira e da empresa estatal.” J.B., 09.06.74.

moderna e poderosa que se deseja consolidar no país.”<sup>28</sup> A diretiva privilegia a “utilização, para a aceleração do desenvolvimento de certos setores, de estruturas empresariais poderosas, como a criação de grandes empresas, através da política de fusões e incorporações – na indústria, na infra-estrutura, na comercialização urbana, no sistema financeiro (inclusive área imobiliária) – ou a formação de conglomerados financeiros ou industriais-financeiros. Há necessidade de compatibilizar tal orientação com a política de distribuição de renda.”<sup>29</sup> Reis Velloso esclarece: “Trata-se de dotar o empresário brasileiro das condições essenciais a uma ativa participação no programa de industrialização do país. Uma classe empresarial nacional vigorosa, dinâmica e tecnicamente atualizada não só garante a continuidade do desenvolvimento como constitui componente indispensável de um processo politicamente viável em que se aceite a colaboração da empresa estrangeira.”<sup>30</sup>

Enquadramento da Empresa Estrangeira. “A empresa estrangeira já mostrou, no Brasil, que pode trazer contribuição relevante ao crescimento. A presença mais operante, aqui e na economia mundial, das empresas multinacionais torna ainda mais importante a necessidade de definir nitidamente como se deve situar a empresa estrangeira na Estratégia Nacional de Desenvolvimento, e de dispor de instrumentos para implementar a orientação definida. O Brasil adota no assunto, posição madura, pragmática e realista”; isto supõe a “explicitação de forma dinâmica e continuamente atualizada, das prioridades para a atuação da empresa estrangeira no país, em termos de funções a desempenhar e de setores para onde destinar-se preferencialmente.”<sup>31</sup> Em que sentido o II PND situa o “pragmatismo” e o “realismo” será visto mais adiante.

Cabem algumas reflexões preliminares sobre a manifesta preocupação com o “desequilíbrio” da Organização Industrial na administração Geisel. Façamos um ligeiro retrospecto:

Após o sepultamento ideológico do projeto de burguesia nacional, na entrada dos anos 60, atravessou o país, com a mudança de 1964, uma

---

28 II PND, p. 37.

29 II PND, p. 47.

30 Reis Velloso, J.P., Brasil: A Solução Positiva, op. cit. p. 86

31 II PND, p. 53.

fase de “verdade dos preços” e “saneamento empresarial.” Neste triênio 64/66 em que se conjugou aos mecanismos de solução da crise uma política totalmente favorável à empresa estrangeira, praticada sob o hino ideológico da visão liberal tradicional, houve desnacionalização absoluta e fortalecimento da empresa estatal. As administrações subseqüentes – Costa e Silva e Médici – captaram tal situação – debilitamento da empresa nacional – como portadora de um “desequilíbrio” de nefandas conseqüências a longo prazo. Reconhecendo e aceitando o imperativo categórico de uma internacionalização irreversível, aquelas administrações entenderam o “desequilíbrio” em sua projeção como a geratriz de instabilidade e de uma inexorável futura confrontação entre capital multinacional e capital estatal. A Nação teria que optar pelo Canadá ou pelo socialismo. Tal avaliação colocou o fortalecimento da empresa nacional como indispensável à construção de um tripé harmonioso. Delfim Netto vendeu a tese de que a constituição do grande grupo nacional capaz de corrigir o “desequilíbrio” teria um candidato natural no grande banco comercial. O grande banco, evoluindo inicialmente para conglomerado financeiro – pela submissão sob sua égide das instituições financeiras não-bancárias emergentes da Reforma do Mercado de capitais do período Campos – e posteriormente para conglomerado financeiro-industrial, se metamorfosearia no ente social capaz de realizar a mobilização e a centralização de capitais na escala requerida para “reequilíbrio” do tripé.

Suspeito que em 1974 os formuladores do II PND tinham pelo menos sérias desconfianças quanto à vocação natural e ao interesse dos “supermercados financeiros” em tão magna tarefa. A patente preferência dos grandes grupos financeiros por posições cartoriais de repasse de fundos públicos oriundos de poupanças compulsórias e de recursos captados no exterior, seu interesse por operações de mera intermediação financeira (preferencialmente de curto prazo), seu apetite por esferas de especulação e sua relutância em “banicar” grandes projetos industriais de longo período de maturação, provavelmente conscientizados pelos formuladores, deve ter dado um gosto de “gato por lebre” na degustação posterior da grande venda de Delfim Netto. Aliás, uma certa irritação da administração Geisel está patente no tratamento disciplinar dado em 1974

aos casos Halles, Lume e na desmontagem do conglomerado financeiro-industrial Banco União Comercial/Petróleo União/Unipar – talvez o mais brilhante exemplo de conglomerado nacional, obra à qual o ex-ministro Roberto Campos dedicou seu talento de dirigente privado, quando passou para o “outro lado da cerca”, pós-1967.

Novamente recorremos à vivência de Reis Velloso: “Não existe uma solução para o problema da desnacionalização e outra para o problema da desestatização. Há uma solução só, que atende simultaneamente aos dois problemas: o fortalecimento da empresa privada nacional, para que deixe de ser a coluna fraca do tripé econômico (...). Da mesma forma, não se pode basear a construção econômica da Nação em uma atitude de hostilidade à empresa governamental, ou à empresa estrangeira. A saída está em construir empresas privadas nacionais dinâmicas, sólidas, competitivas, capazes de desenvolver-se e até mesmo, em certos setores, de realizar grandes projetos ou deles participar ativamente (...). Para isso, a política econômica tem de auxiliá-la a adquirir certas condições básicas, como contrapartida do esforço próprio do empresário competente: estrutura financeira sólida (pela capitalização, principalmente, além de financiamentos de longo prazo), tecnologia de capacidade gerencial (*management*), acesso ao mercado.”<sup>32</sup>

Logo, a correção do “desequilíbrio” privilegia a constituição da grande empresa nacional mediante o reforço financeiro e tecnológico da empresa industrial, que recebe o convite preferencial para ocupar “os espaços vazios” da estrutura industrial. Caso tal não ocorra, há uma segunda fórmula imaginada como substituto do duvidoso conglomerado financeiro-industrial e preventiva da indesejável confrontação estatal/multinacional hipertrofiadas. Trata-se da fórmula tripartite – ensaiada inicialmente no Pólo Petroquímico da Bahia, durante o governo Médici. O capital nacional é convidado a ocupar uma posição num *ménage a trois* empresarial a partir de uma proposta do capital estatal que abre o mercado – entrada no espaço vazio – ao capital multinacional, em troca de seu aporte tecnológico e conexões comerciais externas. O esquema tripartite que sublima a associação do tripé no interior de grandes

---

32 Reis Velloso, J.P., Brasil: A Solução Positiva, op. cit., p. 69-70.

empresas dirimiria seu enquadramento em qualquer categoria de propriedade. Por outro lado, cada um dos parceiros supostamente equipotentes ao nível do *equity* poderia ocupar transitoriamente o papel de “*tertius* desempatador.” A tripartite afastaria a confrontação, sancionaria uma associação orgânica, impediria conflitos estruturais, exigindo apenas um processo de negociações e pactuações transitórias.

A correção de desbalanceamento ocupa um papel central na nova Estratégia que visa a entrada nos anos 80 já com a condição de potência-emergente consolidada. Sim, porque para ser Nação-Potência, segundo a Estratégia, é preciso “suprir” a economia nacional de dimensões que ainda se apresentam insuficientes.

Suspeito que as dimensões sublinhadas pelo II PND foram obtidas do cotejo Brasil/Japão. Com efeito, o fascínio do Japão como paradigma para os construtores sociais brasileiros – percebido como o grande êxito de construção de uma potência nacional no século XX, parece apoiar, na seguinte cadeia de especulações: “O Japão mostrou ser possível construir uma potência econômica praticamente sem recursos naturais, e, quase sem espaço geográfico.”<sup>33</sup> Cotejando o Brasil com o Japão constatam as seguintes vantagens brasileiras: espaço e recursos naturais; e as seguintes dimensões presentes no Japão e carentes no Brasil: grande empresa nacional, autonomia de processo de desenvolvimento científico e tecnológico e “fatores humanos”, capazes de superar os demais condicionantes (desfavoráveis ao Japão) do processo. “A dimensão do mercado” e a acumulação de capital, em grande medida, podem ser condicionadas pelos fatores humanos.”<sup>34</sup> A posição sobre os fatores humanos será apreciada mais adiante. Por agora examinemos no nível do II PND as colocações sobre Desenvolvimento Científico e Tecnológico e como o tema se articula com o fortalecimento do capital nacional.

Porém, antes, uma observação: parece haver uma longa tradição do pensamento positivista no Brasil em uma afanosa busca de solução para o problema nacional mediante contraste com paradigma exitoso para extrair por “diferença” o fator carente a ser suprido voluntaristicamente.

---

33 Reis Velloso, J.P., Brasil: A Solução Positiva, op. cit., p. 22.

34 Idem.



Assim, nos albores da Proclamação da República, quando o espírito positivo convergiu ao primado da ferramenta jurídica de Ruy Barbosa no confronto Brasil com o paradigma do momento, os Estados Unidos da América, concluiu-se que o fator carente era a Federação. O fator jurídico foi suprido e passamos a Estados Unidos do Brasil. Agora, com o paradigma Japão e com a ferramenta do planejamento econômico, temos como fatores carentes obtidos por comparação: o grande grupo nacional, o desenvolvimento científico-tecnológico interno e o fator humano. O espírito positivo é louvável, quanto menos, pela persistência.

Retornemos ao tema do Desenvolvimento Científico-Tecnológico e utilizemos o próprio II PND para evidenciar a principalidade que lhe é atribuída pelos finalizadores da montagem plena do modelo brasileiro de desenvolvimento. “Juntamente com a política de recursos humanos, o desenvolvimento científico e tecnológico é considerado, na Estratégia de desenvolvimento, muito mais que um simples programa setorial. Ciência e tecnologia, no atual estágio da sociedade brasileira, representam uma força motora, o conduto, por excelência, da idéia de progresso e modernização. (...) No campo econômico, o desenvolvimento tecnológico terá, no próximo estágio, o mesmo papel dinamizador e modernizador que a emergência do processo de industrialização teve no pós-guerra. Esse aspecto é importante, principalmente, pela função da tecnologia, de produzir em massa, para, através da adequada distribuição de renda, universalizar o consumo de certos bens e serviços, levando a toda a população o que, em outras épocas, era privilégio de poucos.”<sup>35</sup>

“Na área tecnológica, cabe reconhecer que, na fase considerada, o grosso do esforço deve orientar-se no sentido de atualizar a tecnologia de grande número de setores, fazendo-os beneficiar-se do conhecimento já existente em países desenvolvidos (transferência de tecnologia) e realizando adaptações de tecnologia, maiores ou menores.”<sup>36</sup> Pois o uso de tecnologia industrial moderna é “forma de adquirir poder de competição, em grande número de setores industriais e de infra-estrutura”.<sup>37</sup>

---

35 II PND, p. 135.

36 II PND, p. 136.

37 II PND, p. 47.

O II PND e o II PBDCT detalham as diretrizes da política tecnológica. Cobrem esforços de adaptação de desenvolvimento de novas tecnologias de ponta (nuclear, fontes não-convencionais de energia, atividades espaciais, oceanografia); de indústrias básicas e de alto conteúdo tecnológico (eletrônica, em particular, a de computadores,<sup>38</sup> de bens de capital, química e petroquímica, siderúrgica, metalúrgica e aeronáutica); implementação de projetos de vanguarda em P&D que posteriormente resultem em projetos industriais de ponta (aplicação de raios laser e, em geral, de física não-nuclear a fins industriais, de telecomunicações, de medicina, de topografia, aplicações de física do estado sólido no desenvolvimento de unidades centrais de computadores) e mais tecnologias de infra-estrutura; agropecuária; de trópico úmido e semi-árido; e, finalmente, de áreas sociais (programas de pesquisas orientados para a eliminação de endemias, como a esquistossomose e o mal de Chagas), assim como a nutrição de grandes contingentes populacionais (exemplo: alimentos proteinados de baixo custo, à base de soja e outras culturas de grande produção no país). Tudo isto com 1,2% do previsto na Síntese do Programa de “Investimentos.”

Desde a primeira reunião ministerial já estava identificado o agente principal deste processo de desenvolvimento tecnológico nacional. “Às grandes empresas estatais caberá proeminente papel no desenvolvimento tecnológico nacional – pois são evidentes as deficiências, para tanto, do empresariado privado em geral. Proeminência caberá também aos órgãos de pesquisa mantidos ou adiados pelo Governo, cujas atividades precisam ser bem coordenadas e orientadas, especialmente para o setor da pesquisa aplicada, e devidamente entrosadas com as atividades dos possíveis usuários no campo empresarial.”<sup>39</sup>

Por que a ênfase na necessidade da internalização do desenvolvimento científico e tecnológico?

O coração nuclear da Estratégia alinha o fortalecimento do capital privado nacional como imprescindível para consolidar um “modelo brasileiro de desenvolvimento” e para a construção do neocapitalismo

---

<sup>38</sup> A eletrônica digital foi setor com caráter estratégico sublinhado pelo II PND, que executou política de sua firme reserva para a empresa nacional.

<sup>39</sup> Pronunciamento de 19.03.74.

atrás delineado. A constituição da grande empresa nacional em posição competitiva com a empresa estrangeira é inalcançável se não for internalizada a produção científica e tecnológica. Sem esta qualidade a tarefa de consolidação fracassará. Cabe, pois, ao Estado suprir, nas condições peculiares brasileiras, este fator crucial.

Creio, porém, que são maiores as ambições implícitas. A ambição confessada pelo II PND se restringe ao fortalecimento da empresa nacional com o objetivo de recuperar o “equilíbrio” no tripé. Mas, a meu juízo, esse seria apenas o primeiro momento de uma Estratégia que aponta a Nação-Potência. Para tal é necessário a empresa nacional em posição hegemônica.

A interação das duas diretivas centrais do II PND creio que foi pensada como produtora, em um segundo momento, desta hegemonia sim, porque o “reequilíbrio” do tripé reserva como espaço preferencial para o capital privado nacional a indústria de base; na medida em que a industrialização passaria a se dar sob a liderança das indústrias básicas sob controle da empresa nacional, a projeção deste movimento inclinaria a balança a seu favor. Tal movimento seria viabilizado e viabilizador pela internalização do desenvolvimento científico e tecnológico. Ainda que o II PND não o explicita, a interação do desenho da Estratégia com a principalidade dada ao tema tecnológico, projetados secularmente, outorgaria a hegemonia ao capital nacional. Neste sentido os enunciados estratégicos do II PND apontam implicitamente uma recuperação cautelosa, a partir de uma visão autoritária, do sonho da década dos anos 50.

Cabe, finalmente, não esquecer que o neocapitalismo pensado como projeto para a construção nacional incorpora uma preocupação ética: controlar os “maus” comportamentos dos gigantes presentes na Organização Industrial e impedir a desapareição ou a atrofia dos pequenos. “Para que se construa a estrutura empresarial desejada, com equilíbrio entre as grandes empresas, médias e pequenas empresas, deve-se executar uma especial de apoio a pequena e média empresas.”<sup>40</sup>

## **2. Aprofundamento política das relações econômicas externas\_**

O II PND considera que a conquista de mercados no exterior foi um dos fatores determinantes do alto dinamismo da economia no quinquênio precedente: “Representam as exportações, ainda, parcela não muito elevada do PIB: 7% nos últimos três anos. Sem embargo, pelo seu intenso crescimento e pelos efeitos diretos e indiretos, foi essa atividade de grande significação como determinante da taxa de crescimento.”<sup>41</sup> Em outro ponto fixa a “decisão de absorver, complementarmente ao esforço interno, poupança, tecnologia e capacidade gerencial externas, sem as quais dificilmente construiremos, em prazo relativamente curto, uma potência industrial moderna.”<sup>42</sup> Por conseguinte o II PND reitera a opção pela articulação da economia brasileira com o comércio e o capital exterior. Neste particular, a nova Estratégia preserva intacta a diretiva anterior à qual atribui significativo papel na explicação da performance lograda.

Está, pois, colocada no coração da nova Estratégia a proposição de dar continuidade à “integração com a economia mundial, para abrir ao país novas opções de progresso.” Com astúcia o II PND declara que “o propósito é tirar proveito da realidade recente, de níveis mais altos de relacionamento entre os diferentes blocos, sem com isto tornar mais vulneráveis os objetivos econômicos nacionais.”<sup>43</sup> Aqui, a prática de uma doutrina de “nacionalismo positivo, voltada para assegurar a execução da Estratégia Nacional de Desenvolvimento, realizando o equilíbrio entre capital nacional e estrangeiro, e garantindo, na articulação com a economia internacional, a consecução das metas do país.”<sup>44</sup>

Esta longa seqüência de citações do II PND permite decantar as proposições centrais:

a) a integração ao comércio mundial é um dos fatores dominantes e significativos para a manutenção de um crescimento acelerado;

---

41 Idem

42 II PND, p. 47.

43 Idem, p. 32

44 Idem, p. 34.

- b) o afluxo de capital estrangeiro é complementar para a formação de capital porque portador de uma “qualidade” imprescindível para a Nação queimar etapas;
- c) o Estado pode lidar com o capital estrangeiro já internalizado e com o novo agora convocado, subordinando-os aos objetivos nacionais. “Aqui se coloca, obviamente, o problema de ajustar as multinacionais à Estratégia Nacional.”<sup>45</sup>
- d) o Estado pode se mover no nível das relações internacionais aproveitando sua atual configuração.

No pertinente às articulações externas da economia, além da idéia de sua utilização para as metas do país, propõe o II PND uma série de reajustes. Estes se impõem como uma resposta ao que denomina “a crise do petróleo.”

Vejam os como foi avaliada a situação pré e pós-“crise de petróleo.” Segundo o II PND, o cenário mundial pré-crise estava marcado por distensões no campo da política internacional – *Détente* a aproximação USA/CHINA – e por uma multipolarização econômica que agregou ao antigo esquema bipolar USA/URSS, o Mercado Comum Europeu, o Japão, a China pós-nuclear e o Leste Europeu em desligamento da órbita soviética. Estas duas dimensões emergiam ao final de um longo ciclo de prosperidade mundial que adensou a economia internacional. Subjacente a esta prosperidade acumularam-se indicadores de uma possível reversão – a crise monetária internacional e desequilíbrios no balanço de pagamentos dos Estados Unidos. Neste cenário irrompe a “crise do petróleo.” Sua face imediata consistiu na quadruplicação do preço do petróleo e na súbita constatação da exigüidade das reservas mundiais.

Escutemos o pronunciamento da primeira reunião ministerial: “Não é menos certo, porém, que drásticas mudanças ocorridas no cenário mundial, como a grave crise de energia, escassez de alimentos e matérias-primas essenciais, em geral, a do petróleo e seus derivados, em particular, a instabilidade no sistema monetário internacional, ainda em dolorosa busca de nova ordenação, a inflação que se generaliza pelo

---

45 II PND, p. 42.

mundo todo a taxas alarmantes, as tensões políticas e sociais, exacerbadas pelo fermento do apelo irresponsável à violência e que intranquilizam a vida das Nações, num cenário de transição para nova ordem internacional de contornos ainda indefinidos.”<sup>46</sup>

O Ministro Severo Gomes identifica na “crise do petróleo” o marco final de um longo ciclo: “Não é difícil reconhecer os sinais indicadores do fim de um ciclo econômico ou os prenúncios de uma época diferente. Na verdade, parece extinguir-se um período na vida da humanidade, iniciado no pós-guerra, em que o intercâmbio entre países, sobretudo os desenvolvidos de um lado e o mundo subdesenvolvido de outro, repousava na estabilidade monetária de um tema comandado pelo dólar, e na disponibilidade de matérias-primas baratas, calcada num consenso de abundância de recursos naturais.”<sup>47</sup>

O II PND fornece a seguinte avaliação da especificidade brasileira ante a crise: “O Brasil se coloca em posição intermediária, nos reflexos da crise do petróleo, entre os que pouco dependem de importações, como os Estados Unidos, e os que delas dependem violentamente, como a maioria dos países europeus. Por outro lado, só dentro de mais algum tempo poderá ser melhor determinado em que medida os minerais não-combustíveis, e outros bens primários, que exportamos serão beneficiados por tendências continuadas à elevação de preços.”<sup>48</sup>

Diante da “crise”, a diretriz do II PND é ampliar a “integração com a economia mundial para abrir ao país novas opções de progresso.”<sup>49</sup> Isto porque admite-se “capacidade de atuar, nas relações com o exterior, com pragmatismo e universalismo, sem abrir mão do modelo próprio de sociedade e de desenvolvimento.”<sup>50</sup> A intenção anunciada é tirar proveito da realidade recente, de níveis mais altos de relacionamento entre os diferentes blocos.

Quais as razões para tanta confiança? Façamos uma listagem:

---

46 Pronunciamento de 19.03.74.

47 S. Gomes, Palestra do Ministro da Indústria e do Comércio na Escola Superior de Guerra, 27.08.74.

48 II PND, p. 27.

49 II PND, p. 36.

50 Idem, p. 29.

a) O nível e a composição do nosso comércio exterior: “A grande expansão e diversificação de nosso setor externo, realizada nesses 10 anos, levou o comércio exterior do Brasil ao valor de 12 bilhões de dólares em 1973, o que possibilita ao país enfrentar confiantemente os desafios mais sérios do futuro.”<sup>51</sup>

b) A já referida posição intermediária quanto ao impacto da “crise.”

c) Numa hora de incerteza o Brasil é um “porto seguro”, uma “ilha de prosperidade” com alto poder de atração de recursos e obtenção de concessões externas num mundo parco de boas alternativas: O Brasil já revelou poder construir uma sociedade sem problemas insolúveis dotada de estruturas abertas e sem a cristalização de quaisquer minorias contestantes” (...) “ademais, num clima de compreensão, de estabilidade e de ordem, com equanimidade e verdadeiro espírito de solidariedade humana, oferecemos à cooperação internacional – a capitais, tecnologia, trabalho qualificado – porto seguro e acolhedor na incerteza da hora presente. Oportunidades não faltarão, tanto a outros como a nós, para a cooperação multiforme mutuamente benéfica, ponderável fator pelo qual se poderá atingir, em curto prazo e sem abalos profundos, um novo patamar internacional de desenvolvimento e progresso, com o intercâmbio ampliado de bens e serviços, de valores culturais e de padrões tecnológicos.”<sup>52</sup>

d) A segurança da manutenção de uma alta performance em termos de crescimento: “Na realidade, o Brasil deverá crescer expressivamente, no próximo quinquênio, a taxas que se comparem às dos últimos anos, tanto mais se levada em conta sua relatividade às modestas marcas econômico-sociais que a grande maioria de países, desenvolvidos ou em desenvolvimento, para não falar dos subdesenvolvidos, conseguirão a duras penas alcançar, no mundo que em derredor nos circunda.”<sup>53</sup>

e) A idéia de que a crise abre novas oportunidades para a economia brasileira: “As substanciais alterações ocorridas nos níveis de preços internacionais passaram a criar condições de viabilidade para o aproveitamento de recursos naturais brasileiros, até então considerados antieconômicos, ou pelo menos de economicidade duvidosa, dentro dos

---

51 Pronunciamento de 19.03.74.

52 Reunião Ministerial de 10.09.74.

53 Idem.

padrões tradicionais de avaliação do mercado. É o caso, por exemplo, do carvão catarinense, de jazidas de minerais fosfatados, das imensas reservas de xisto betuminoso, sem contar com o redimensionamento do potencial hidráulico, em função dos novos parâmetros agora surgidos. Ainda no campo energético, as condições favoráveis para a produção de cana-de-açúcar em quase todos os estados brasileiros poderão ser utilizadas, em boa medida com vistas à obtenção de álcool anidro para mistura carburante.”<sup>54</sup>

f) A possibilidade de mudar as prioridades, ou melhor, abrir caminho para um novo Padrão de Industrialização que aumente “quanto possível, o grau de independência da economia nacional com relação a fatores externos, no quadro de uma economia mundial interdependente.”<sup>55</sup> “A redução da dependência em relação a fatores vem não do isolacionismo que, aliás, não é necessário ao desenvolvimento do mercado interno, mas de auto-suficiência em matérias-primas básicas, do aumento da produção de petróleo e da construção de um sólido setor de Equipamentos Básicos. Isso, ao lado da expansão e diversificação das exportações, para financiar com receita própria, a maior parcela possível das importações essenciais ao desenvolvimento, sem recurso ao endividamento. Na presente conjuntura, inclusive tal política é estritamente necessária, porque o período de progressiva aceleração do crescimento só virá à medida que forem superadas as limitações decorrentes do balanço de pagamentos.”<sup>56</sup>

Abreu e Malan, em um artigo pioneiro escrito quando a tinta de impressão no II PND ainda estava quente, captaram criticamente a identificação entre a “crise do petróleo” e a crise de 1929 subjacente ao II PND.<sup>57</sup>

Reis Velloso, provavelmente lembrando trabalhos seus em *Yale University*, confirma em novembro a identificação: “Antes de tudo, vale lembrar que a situação (crise) não é nova. Foi exatamente em duas épocas de aguda crise de balanço de pagamentos, e conjuntura mundial conturbada, que o país realizou dois significativos surtos de

---

54 Min. Severo Gomes, “Conferência na ESG”, 27. 08.74.

55 Reis Velloso, J.P., *Brasil: A Solução Positiva*, op. cit., p. 43.

56 Reis Velloso, J.P., *Brasil: A Solução positiva*, op. cit., p. 51.

57 Abreu, M.P. e Malan, P.S., *Notas sobre II PND*, mimeo, out./74.



industrialização: a época da depressão dos anos 30 e o imediato pós-guerra.”<sup>58</sup>

g) A existência no plano internacional de um “amplo raio de manobra” para uma economia como a brasileira. O II PND admite sua preexistência e reforço em consequência à crise na multipolaridade econômica. Na primeira reunião ministerial foi anunciada a intenção de explorar tal possibilidade: “Impulsionaremos a ação diplomática, alerta sempre para a detecção de novas oportunidades e o serviço, em particular, dos interesses de nosso comércio exterior, da garantia do suprimento adequado de matérias-primas e produtos essenciais e do acesso à tecnologia mais atualizada de que não dispomos ainda, fazendo para tanto, com prudência e tato mas com firmeza, as opções e realinhamento indispensáveis.”<sup>59</sup>

A idéia de um espaço aberto pela crise de modo a permitir rearticulações entre os países do dito terceiro mundo, promissor de novas modalidades de integração internacional da economia brasileira, está explícita: “No plano internacional, o impacto provocado pelo petróleo despertou por extensão, nos países fornecedores de produtos primários, uma consciência mais nítida sobre o valor relativo desses produtos, ao mesmo tempo em que abalava seriamente os fundamentos da sociedade de consumo, ante a perspectiva de carência, ou até mesmo de exaustão dos recursos naturais não renováveis. Surgiram condições (...) para novos padrões de relacionamento entre os países de menor desenvolvimento (...) e os grandes centros de consumo com alto grau de dependência em relação a tais produtos. Somam-se (...) condições para estreitar o esforço de cooperação entre nações de menor desenvolvimento relativo.”<sup>60</sup> A esta idéia se agrega a convicção de que somos, por passado histórico e situação estrutural, algo como o “irmão mais velho” em relação a algumas regiões periféricas.

A multipolaridade e a emergente potencialidade de novas áreas permitiriam “das continuidade à política de diversificação (...) em relação às fontes de financiamento externo, de investimento direto e de fornecimento de equipamentos e insumos básicos ao país.” A convicção

---

58 Reis Velloso, J.P., “Como manter o crescimento acelerado”, in *Tendência*, nov./74.

59 Pronunciamento de 19.03.74.

60 S. Gomes, “Palestra na ESG”, 27.08.74.

do grande *sex appeal* da economia brasileira está subjacente no parágrafo seguinte desta citação: “No tocante aos financiamentos externos, será dada atenção ao propósito de, progressivamente, orientá-los para áreas que fortaleçam a nossa capacidade de exportação, ou de substituição de importações.”<sup>61</sup> Poderíamos fazê-lo, pois somos um tomador disputado.

Cabe agora registrar as metas e orientações específicas ligadas ao Balanço de Pagamentos. O II PND adotou para a conta de mercadorias uma expectativa de crescimento das exportações em torno de 20% a.a., e das importações, a taxas um pouco menores, o que situaria o comércio exterior em 1979 no nível de 40 bilhões de dólares. Tal performance, se lograda, elevaria em aproximadamente 60% o coeficiente de “abertura externa” da economia brasileira. Por trás dessas cifras está a idéia do ajustamento: “Tal ajustamento econômico impõe, como já se está fazendo, a eliminação de subsídios ao uso de petróleo e de outros insumos dependentes, substancialmente, de importações. Impõe, igualmente, a mudança de ênfase relativa entre setores econômicos, e dentro da indústria, para reduzir importações ou aumentar exportações.”<sup>62</sup> Tal comportamento das importações resultaria do conjunto das demandas e das economias de divisas oriundas da mudança do Padrão de Industrialização – eis a “substituição de importações” (!) segundo o II PND.

No pertinente às exportações é possível listar uma série de orientações específicas, a saber:

- a) em relação aos produtos de base (café, açúcar, cacau, soja, algodão): busca de acordos de produtores para a sustentação e a valorização de tais produtos;
- b) esforço de diversificação por produtos e mercados nas novas categorias de exportações – manufaturas, minérios, produtos agrícolas não-tradicionais (aço em tarugos, celulose, etc.);
- c) “abertura de novos campos de exportação de manufaturados, com maior complexidade tecnológica, em complemento às exportações de indústrias tradicionais. Tais campos incluem os computadores de grande porte; minicomputadores de fabricação nacional; navios; automóveis;

---

61 II PND, p. 78.

62 II PND, p. 27.

ônibus; caminhões; motores e outros componentes da indústria automobilística; equipamentos agrícolas; rodoviários e hidroelétricos; máquinas-ferramenta e instrumentos; produtos siderúrgicos, inclusive pela construção de usinas destinadas principalmente à produção de semi-acabados para exportação; equipamentos e componentes de bens de capital; relógios, aparelhos de precisão.”<sup>63</sup>

d) criação de “um fluxo importante de exportações, da oportunidade de impulsionar a industrialização de minérios com alta intensidade de energia elétrica em que o Brasil passa a ter nítido poder competitivo, a exemplo do alumínio.”<sup>64</sup>

e) proposição de uma Estratégia agropecuária efetivando “a vocação do Brasil como supridor mundial de alimentos, matérias-primas agrícolas e produtos agrícolas industrializados.”<sup>65</sup> A Estratégia agropecuária está diretamente imbricada à política de integração nacional; o ponto já estava claro no pronunciamento da primeira reunião ministerial: “Nossa Estratégia de desenvolvimento continuará voltada, por outro lado, para a conjugação da ocupação econômica do território brasileiro com o impulsionamento à produção agrícola, pecuária, agroindustrial e à indústria de mineração, em áreas novas do Nordeste, Centro-Oeste e Amazônia, tendo em vista inclusive a exportação.”<sup>66</sup>

A meta quantitativa para o setor indicava a expectativa de taxas de crescimento no quinquênio de 7% a.a. Este número corporifica a pretensão de praticamente dobrar o ritmo de crescimento de um setor que historicamente teve bom desempenho. Em adição, o II PND pretendia mudar a composição do crescimento intra-setorial, invertendo a tendência de maior expansão das lavouras. Os produtos de origem animal deveriam crescer a taxa acima de 7% a.a. superior à taxa dos produtos de origem vegetal (6,6% a.a.) e ao mesmo tempo acelerar substancialmente a renovação técnica da agropecuária. Abaixo estão listadas as expectativas do II PND quanto à agropecuária.<sup>67</sup>

---

63 II PND, p. 40.

64 Idem, p. 39.

65 Idem, p. 41.

66 Pronunciamento de 19.03.74

67 II PND, p. 102.

	1974	Previsto p/1979	Aumento no período (%)
<u>Produção</u>			
Cereais (milho, arroz, trigo e feijão, em milhões de t)		30	45
50			
Oleaginosas (algodão, soja, amendoim e mamona, em milhões de t)		10	16
60			
<u>Utilização de insumos Modernos</u>			
Fertilizantes (milhões de t de nutrientes)	1,6		3,1
94			
Defensivos (mil t).		90	200
122			
Sementes melhoradas (% sobre o total de sementes de algodão, amendoim, arroz, batata-inglesa, feijão, mandioca, milho, soja e trigo)		40	50
25			
Tratores em operação (mil unidades)	254	510	101
Rações (milhões de t)	5,7	11,0	93
<u>Eletrificação Rural</u>			
Linhas Construídas (mil Km)	11		114
936			
Irrigação pública e privada (mil há)			737
1100	49		
<u>Abastecimento</u>			
Armazenagem (capacidade estática, em milhões de t)		23	28
Centrais de Abastecimento (nº de centrais)	12		22
83			

Na Síntese do Programa de “Investimentos” para o programa agropecuário tinham sido previstos aproximadamente 6% do total dos investimentos do quinquênio.

As esperanças depositadas da Estratégia agropecuária parecem resultar da convergência das seguintes reflexões:

a) Uma tendência secular à fome mundial por produtos agropecuários;

b) posição excepcional do Brasil como um dos poucos países com ampla disponibilidade de terras férteis não ocupadas. Outrossim, a fronteira agrícola brasileira a ser ocupada nas regiões periféricas já dispunha de um sistema viário, estando, pois, em imediatas condições para sua efetiva incorporação à produção, ao que se agrega ampla disponibilidade de mão-de-obra para a colonização de tais áreas. Sendo assim, o II PND, em um balanço dos “fatores de produção” para materializar tais potencialidades, conclui pela carência de “capacidade empresarial.” É, pois, formulado e reiterado o convite para que a grande empresa capitalista assuma a tarefa de materialização de tais oportunidades;

c) a oferta agropecuária é “elástica” e de pronta resposta às medidas de promoção e incentivo.

Com respeito à articulação da conta de capitais no Balanço do Pagamentos, o II PND explicita: “A política de Balanço de Pagamentos será conduzida dentro da orientação de, progressivamente, colocar a sua estrutura dentro de padrões mais normais de longo prazo. Isto significa evitar excessivo déficit em conta-corrente, para que seu valor (correspondente à poupança externa) não ultrapasse digamos 20% do investimento fixo realizado no país. Desta forma, o grosso do investimento será financiado pela poupança interna e se evitará o crescimento muito rápido do endividamento externo.”<sup>68</sup> Por outro lado, permanece a recomendação: “Devemos evitar, porém, que no futuro, a dívida externa cresça despropositadamente às nossas exportações.”<sup>69</sup> Desde o pronunciamento da primeira reunião ministerial um misto de angústia e esperança cerca este tema: “Por outro lado, impacto diverso, não menos importante, das mudanças ocorridas na estrutura internacional de preços deverá sentir-se em nosso balanço de pagamentos. Serão bem mais altas, por conseguinte, as necessidades de ingresso líquido de capitais estrangeiros, possivelmente o dobro em 1974 do que precisamos no ano anterior. Torna-se, pois, recomendável a manutenção, em áreas não-estratégicas, da mesma política sábia de tratamento equânime e até mesmo favorecedor que vem sendo concedido ao capital estrangeiro,

---

68 II PND, p. 75.

69 Pronunciamento de 19.03.74.

sobretudo de risco, para os quais o Brasil constitui uma área singular de elevada atração.”<sup>70</sup>

A angústia quanto ao tema sempre posto e repostado – reciclagem e expansão da dívida externa e a segurança nos atrativos nacionais que fazem do país uma “ilha de prosperidade” – leva às definições do papel reservado para a empresa estrangeira já internalizada e à proclamação de novos convites.

Cabe desde agora sublinhar as razões que dão segurança ao Estado quanto à sua capacidade para lidar com as empresas estrangeiras colocando-as a serviço dos objetivos nacionais, ou melhor, o diagnóstico que sustenta a postura que em seus próprios termos denomina de nacionalismo positivo:

a) No Brasil a infra-estrutura e algumas indústrias básicas estão sob controle da empresa estatal (Energia, Transporte, Comunicações, Química Pesada, Siderúrgica de Planos, etc.) e os sistemas financeiro, mercantil, a grande engenharia, a indústria da construção civil, a agropecuária estão sob controle da empresa privada nacional. O grande peso da empresa estrangeira está na Indústria de Transformação. Isto não assusta os planejadores positivos, pois vêm naquelas duas áreas a garantia do controle nacional: estas áreas nacionais poriam barreiras à atuação do capital estrangeiro e teriam capacidade de condicionar seus comportamentos conforme os objetivos nacionais;<sup>71</sup>

b) O Brasil adotou após 1964 a sábia política do “dividir para reinar” no pertinente à origem do capital de risco. Assim, ao peso de cada potência estrangeira no patrocínio das empresas com seu *jus sanguinis*, a Nação pode contrapor negociações ad hoc com empresas de outra origem genética e protetor distinto. “Tem havido considerável diversificação do investimento estrangeiro no Brasil. Entre 1969 e 1976, a participação dos Estados Unidos, no total do investimento estrangeiro no Brasil, caiu de 48% para 32%, enquanto a da Europa aumentava de 31% para 43%, e a do Japão, de 3% para 11%;<sup>72</sup>

---

70 Idem.

71 Ver Reis Velloso, J.P. . , Brasil: A Solução Positiva, op. cit., p. 101.

72 Idem, p. 101.

c) Certamente, na mesa de negociações ad hoc as empresas estrangeiras trazem fortes trunfos – capital de risco, capacidade empresarial e o maior deles, a tecnologia. Porém, cabe não superestimar sua capacidade; o Brasil joga também com trunfos, quiçá mais fortes: mercado, recursos naturais escassos a escala mundial, mão-de-obra, ambiência de racionalidade, estabilidade política, incentivos fiscais e financeiros, etc.<sup>73</sup> Desde que não subestimemos nossas cartas podemos conduzir negociações para a formação de associações de capitais (*joint ventures*) em bons termos para a Nação (e seus capitais).<sup>74</sup>

A consciência de nossa força à mesa de negociações anima o II PND a explicitar as funções que espera ver cumpridas pelas empresas estrangeiras, antigas e a chegar:

- a) devem ser orientadas para os setores em que possam assegurar transferência de tecnologia avançada;
- b) devem contribuir para o desenvolvimento de pesquisa tecnológica no Brasil, aqui realizando gastos de P&D e contratando serviços de engenharia com empresas nacionais;
- c) devem participar do esforço de ampliação das exportações: “As multinacionais operando no Brasil deverão ser induzidas a cooperar em programas amplos de exportações de manufaturados com tecnologia mais complexa, inclusive bens duráveis de consumo, máquinas, componentes de bens de capital e de bens duráveis, nos quais tenhamos poder de competição, mesmo para áreas desenvolvidas.”<sup>75</sup>

Finalmente, cabe uma referência à diretiva complementar ao processo de aprofundamento das relações externas da economia. Referimo-nos à diretiva que preconiza o movimento inverso: saída de empresas nacionais para o exterior.

No II PND, em diversos pontos, surgem referências a projetos de integração física com países da América Latina; à realização de projetos binacionais nos campos de energia (Itaipu) e indústrias básicas; a associações no exterior em projetos bi ou multinacionais para garantia de

---

73 Idem.

74 O II PND já acena – refletindo a perspectiva supradescrita com associações para o xisto betuminoso. A decisão dos “contratos de risco” para prospecção e extração de petróleo foi, certamente, assumida tendo por pano de fundo esta confiança.

75 II PND, p. 77.

oferta de insumos básicos em condições razoáveis (carvão, petróleo, etc.); estímulo a *tradings* nacionais; presença de empresas nacionais em ramos com tecnologia brasileira em mercados do terceiro mundo: engenharia pesada, na América Latina, na África e no Oriente Médio; supermercados, na África de língua portuguesa.

Por conseguinte, a “crise” do petróleo coloca um problema e abre uma oportunidade. Como problema, engendra a ameaça de estrangulamento externo para cuja prevenção se exige a ampliação das exportações – o que poderá ser dificultado pela própria crise; como oportunidade, abre um espaço interno para, a partir do que já somos, ultrapassar a fronteira do “pleno desenvolvimento.” O patamar de desenvolvimento já alcançado e o raio de manobra externo explorados com audácia viabilizam uma Estratégia de minimização de dependências externas e afirmação da Nação. Assim, e coerente com esta avaliação das potencialidades do momento histórico, o II PND propõe o Aprofundamento das Relações Externas para a conquista definitiva da maturidade econômica. O Aprofundamento, visto como o inverso da Autarquia, é uma diretiva estratégica para a eliminação de vulnerabilidades ainda existentes nas atuais articulações externas da economia. O Aprofundamento imposto categoricamente pelo atual estágio industrial será viabilizador de um povo padrão nas articulações externas da economia nacional.

O núcleo central da Estratégia, integrado pelas diretivas e recíprocas articulações, permitiria a economia nacional completar o grande salto qualitativo, realizando o pleno potencial de desenvolvimento para o período 1975/9.

Convém recordar como o II PND resume este desiderado: “Trata-se de verificar qual o máximo que a sociedade brasileira, devidamente motivada e inteligentemente orientada, com planejamento dinâmico e flexível, poderá realizar em termos econômicos.” Esse enfoque, ultrapassando em alcance os conceitos tradicionais de pleno emprego e plena capacidade, preocupa-se em, pela mobilização nacional, realizar o máximo de desenvolvimento viável para o período, em todos os campos. Tal orientação, na prática, significa:

a) manter o crescimento acelerado dos últimos anos;



- b) reafirmar a política de contenção da inflação pelo método gradualista;
- c) manter em relativo equilíbrio o balanço de pagamentos.”<sup>76</sup>

O final da citação indica que, além da transformação qualitativa perseguida pela Estratégia, declina-se a idéia de consecução de um bom desempenho dos indicadores “ - observação na 1ª. página - dúvida o” na condução da política econômica. Busca-se uma mudança de Padrão de Industrialização, a conformação de uma nova Organização Industrial sem perda de substância da taxa de crescimento e com razoável equilíbrio dos preços e das contas externas. Persegue-se uma profunda mudança qualitativa sem quebra de continuidade do milagre. Convenhamos que não era pouco o desejado nos idos de 1974.

Fosse a história um exercício lúcido e eficiente de autoridade, a confiança e o esforço dos formuladores do II PND trazer-lhes-ia magníficos resultados da implementação da Estratégia na abertura dos anos 80. A meu juízo, a colheita esperada é sintetizável em duas ordens de resultados: a aceleração do desenvolvimento social – minimizando os incômodos problemas levantados pelo debate no início dos anos 70 sobre a “distribuição de renda” e a atualização (consecução) do projeto de Nação-Potência. Examinemos as reflexões sobre os resultados esperados.

### **3. A distribuição de renda e a questão social como auto-solucionáveis pela Estratégia**

Inicialmente recordemos como era vista em 1974 a obtenção de uma Aceleração do Desenvolvimento Social, considerada, desde logo, característica imprescindível à estabilidade da Nação.

Em seus próprios termos a Estratégia deveria assegurar “aumento substancial de renda real para todas as classes. É importante que as classes trabalhadora e média sejam amplamente atendidas no processo de expansão, inclusive pela ampla abertura de oportunidades, econômicas e sociais (que inclusive, determinam também o nível de renda futuro).

---

76 II PND, p. 77. Grifo meu.

Assim se poderá estabelecer uma sociedade em que, econômica e socialmente, as bases se estejam sempre movendo para cima.”<sup>77</sup>

Formalmente, o II PND rejeita a tese do “esperar o bolo crescer” e à primeira vista endossa uma postura ativa para melhorar o padrão de distribuição: “Na opção realizada, o Governo não aceita a colocação de esperar que o crescimento econômico, por si, resolva o problema da distribuição de renda, ou seja, a teoria de 'esperar o bolo crescer'. Há necessidade de, mantendo acelerado o crescimento, realizar políticas redistributivas enquanto o bolo cresce. A verdade é que, de um lado, o crescimento não pode resolver o problema da adequada distribuição de renda, se deixado à simples evolução dos fatores de mercado. E, de outro, a solução através do crescimento, apenas, pode demorar muito mais do que a consciência social admite, em termos de necessidade de melhorar rapidamente o nível de bem-estar de amplas camadas da população. Ao mesmo tempo, é importante reconhecer que o crescimento acelerado exerce, no caso, papel vital, porque amplia as opções. Com expansão rápida, é possível dar mais renda e consumo a todos, e ao mesmo tempo investir mais, ou seja, dinamicamente, o crescimento rápido é instrumento importante para compatibilizar os dois objetivos em jogo.”<sup>78</sup>

Aliás, esta postura “ativa” já aparecera no pronunciamento da primeira reunião ministerial: “ ‘no campo social’ do bem-estar do povo, importa ressaltar que a Estratégia de desenvolvimento adotada, respeitando embora a prioridade essencial que se deve dar ao crescimento do produto real, preocupa-se sobremaneira, com a universalização dos benefícios que se forem alcançando, a fim de que o elevado aumento esperado na renda *per capita* do país, para esta década – da ordem de 100% – não seja apenas um indicador abstrato, mas conduza realmente à melhoria dos padrões de vida de todas as camadas sociais.”<sup>79</sup>

Quanto à caracterização do problemas e sua matriz explicativa, é curioso registrar a existência, no nível dos formuladores da Estratégia, de diversas vertentes. No pronunciamento de 19.03.74 a situação foi

---

<sup>77</sup> II PND, p. 71. A perspectiva indicava uma renda nacional *per capita* superior a US\$ 1.000 em 1979 e um aumento do consumo *per capita* de 6% a.a. no período.

<sup>78</sup> II PND, p. 69.

<sup>79</sup> Pronunciamento de 19/03/74.

retratada da seguinte forma: “O Censo de 1974, a despeito de suas imprecisões, revelou que as desigualdades individuais de renda se mostravam muito mais acentuadas entre nós do que na maioria dos países do mundo Ocidental; que os benefícios do desenvolvimento na década de 60, foram colhidos, em sua maior parte, pela camada mais rica da população economicamente ativa; e que o hiato entre os salários da mão-de-obra qualificada e não-qualificada era desmedidamente intenso em relação aos padrões internacionais. Ao mesmo tempo, persistem agudas disparidades econômicas regionais que expõem o contraste de um Centro-Sul razoavelmente desenvolvido com um Norte e Nordeste ainda flagrantemente contaminados pelo subdesenvolvimento.”<sup>80</sup> Logo, na data do pronunciamento se estava considerando:

- a) grave a situação brasileira confrontada com os padrões da maioria do mundo Ocidental;
- b) a ocorrência de uma apropriação diferencial dos resultados ao longo da década dos 60 pela camada mais rica da população;
- c) na mesma década, uma amplificação do leque de salários e ordenados.

Severo Gomes, em 27.08.74, após exaltar o êxito do período anterior – em termos de crescimento e combate à inflação –, declarou que “ao mesmo tempo (...) não deixaria, porém, de gerar, ou acentuar algumas distorções no processo (dentre as quais) cumpre destacar:

- a persistência de distorções no processo de distribuição de rendas;
- a permanência dos desníveis regionais de desenvolvimento;
- a deteriorização das condições de vida nos grandes centros urbanos.”

Severo Gomes prossegue advertindo – novamente após sublinhar os esforços das administrações no *front* das políticas redistributivas indiretas: “Mas é forçoso admitir que a parcela das necessidades de bens e serviços atendida e comandada diretamente pelos ganhos individuais, sobretudo os rendimentos do trabalho assalariado, ainda continua a se ressentir, no Brasil, de uma estrutura de distribuição da renda que pouco progrediu, no sentido de contemplar mais equitativamente aquelas faixas populacionais (menos dotadas). O tratamento desse problema, obviamente, tem que ser colocado dentro do contexto da política de

---

80 Pronunciamento de 19/03/74.

contenção inflacionária, mas sem que se perca a visão de longo alcance, calcada não somente na justiça social, como também no alargamento do mercado interno, condição estratégica essencial para a própria continuidade – e sobretudo segurança – do processo de desenvolvimento.”<sup>81</sup> Vemos assim que o ministro:

- a) carrega a crítica às administrações anteriores;
- b) articula a “necessidade” de uma política “ativa” de alargamento do mercado interno para a continuidade e a segurança do processo de desenvolvimento.

Entretanto, duas semanas depois, verifica-se no II PND uma inflexão diminuindo a escalada de “dramaticidade” do pronunciamento Geisel e da palestra Severo Gomes. Vejamos suas observações p. 69-70) sobre a “natureza do problema da distribuição de renda no Brasil” a fim de “situá-la” ressaltando a pretensão de não diminuir sua significação:

- a) A estrutura de distribuição de rendas é insatisfatória. Porém é um produto histórico com o qual “a Revolução não se solidariza.” Os fatores recentes não são responsáveis por esta estrutura.
- b) A estrutura de distribuição de rendas no Brasil é semelhante (não pior) à de países latino-americanos e subdesenvolvidos de outras áreas. (América Latina e o mundo subdesenvolvido não fazem parte da “maioria” do mundo Ocidental?)
- c) A análise de indicadores de concentração de renda aplicados aos dados censitários é insuficiente para orientar a formulação de políticas de distribuição de renda, pois:
  - no intervalo intercensitário 60/70 todas as classes melhoraram, embora as de baixa renda tenham tido acréscimos menores.
  - o aumento do índice de concentração está ligado à industrialização. O aumento de participação do secundário – com renda pior distribuída e nível médio de renda mais alto, e a permanência do índice de concentração e o nível de renda baixo no primário explicam a distribuição agregada;
  - deve ser considerada não a renda monetária individual mas sim a renda total (monetária e não-monetária) das famílias;<sup>82</sup>

---

81 S. Gomes, Palestra na ESG – 27/08/74.

82 Veja-se II PND, p. 70: “Para ver-se a diferença dos conceitos: pelos dados da PNAD de 1972, a estimativa de indivíduos com renda global mensal até o salário mínimo, em zonas urbanas, é

– os dados de renda não conseguem captar inúmeras formas de salários indiretos (efeito redistributivo da educação gratuita, saúde e previdência) e sua projeção como ampliação e equalização de oportunidades;

– e, para finalizar, no início dos anos 70 a situação tendeu para uma melhoria. Já no pronunciamento de 19.03.74 surgiu uma primeira indicação: “A propósito, é alvissareiro registrar a atual escassez de mão-de-obra, inclusive nos menores níveis de qualificação – sinal de que os frutos do desenvolvimento estão atingindo as camadas menos favorecidas da força de trabalho, num sintoma sugestivo de melhoria da distribuição de renda.”<sup>83</sup> Uma segunda indicação aparece no II PND comentando os resultados apresentados no PNAD (comparação de residências com duráveis em 1972 *vis-à-vis* 1970): “Assim, nesse curto espaço de dois anos, o número de residências possuindo bens duráveis se elevou da seguinte forma, incluindo a zona rural:

Fogão (vários tipos)	De 92% para 98%
Fogão a gás ou elétrico	De 43% para 63%
Rádio	De 59% para 85%
Geladeira	De 26% para 33%
Televisão	De 24% para 34%
Automóvel	De 9% para 12%

Evidentemente, se se considera apenas a zona urbana os indicadores são muito mais elevados (geladeira: de 42% para 47%; televisão: de 40% para 50%; automóvel: de 14% para 17%).”<sup>84</sup>

Este conjunto de argumentos, que representa a contribuição de alguns pensadores preocupados com o tema – Delfim Netto, Carlos Langoni e Mário Henrique Simonsen –, deve ter contribuído para a supra-referida inflexão na escalada de dramaticidade e permitido ao II PND, em 10 de setembro, uma abordagem mais serena do tema, que agora passaremos a resumir. Sim, porque desde 19.03.74 a diretriz preconizando uma abordagem serena e racional foi colocada pelo General Geisel: “Um exame detido do problema revela que a melhoria da distribuição de renda,

---

de 34% da população economicamente ativa; já para os domicílios, o cálculo é de apenas 15% até o nível de salário mínimo.”

<sup>83</sup> Pronunciamento de 19.03.74.

<sup>84</sup> II PND, p. 71.

para compatibilizar-se com a manutenção de altas taxas de crescimento econômico, é processo que demanda tempo e racionalidade. O distributivismo fácil, que tenta atenuar as desigualdades individuais pela prodigalidade no reajuste dos salários nominais, está fadado ao fracasso pelo que gera de tensões inflacionárias, de limitação das oportunidades de emprego e de mutilação do potencial de poupança e de desenvolvimento. Nossa experiência anterior à Revolução de 1964 e experiências semelhantes em outros países desabonam definitivamente esse distributivismo emocional.”<sup>85</sup>

E a reflexão serena e racional ao longo do semestre de formulação do II PND, ao privilegiar como núcleo central da Estratégia as duas diretrizes básicas – Mudança de Padrão de Industrialização e Correção da Organização Industrial –, mostrou que, preservando-se altas taxas de crescimento, obter-se-ia como subproduto – resultado – a Aceleração do Desenvolvimento Social. Seria dispensável uma política ativa de distribuição, pois crescendo o bolo segundo a fórmula estratégica elegida, haveria uma redistribuição, enquanto o “bolo” cresceria.

Esta é a minha leitura da recomendação do II PND de uma “conjugação da política de emprego com a política de salários” que permitiria a constituição do mercado de massa demandada por Severo Gomes.

Sim, porque a Política de Emprego – leio o emprego gerado segundo as expectativas de crescimento propostas pela nova Estratégia – seria capaz de expandir as oportunidades de emprego de mão-de-obra a taxas acima de 3,5% a.a., consideravelmente superiores aos 2,9% a.a. (estimativa de crescimento anual da oferta de mão-de-obra). O total de novos empregos excederia em 1,7 a 1,8 milhão o aumento da oferta de mão-de-obra.

Antes de relacionar as conseqüências desta pressão sobre os mercados de trabalho e, logo, sobre o Desenvolvimento Social, vejamos algumas projeções disponíveis no II PND.<sup>86</sup>

---

85 Pronunciamento de 19.03.74.

86 O II PND esperava inverter a taxa de atividade, a relação PEA/popul. situar-se-ia entre 32% e 33% em 1980. Esperava uma confirmação da tendência ao declínio da taxa de crescimento

Aumento	Previsão		Indicador
	1974	p/1979	(%)
População Economicamente Ativa (milhões) 16	32,9		38,0
Emprego Industrial (milhões)	6,1	8,1	33
Emprego da Indústria de Transformação (milhões)	3,3	4,2	27

Com tais aumentos, ter-se-ia como subproduto a redução considerável do subemprego; e

- aumentaria na estrutura de emprego a participação do secundário com mais elevada renda média;
- devido à retirada de mão-de-obra os setores agropecuário e terciário seriam pressionados a elevar sua produtividade. Recorde-se que a agropecuária deveria crescer a 7% a.a.;
- dada a mudança de Padrão de Industrialização e conseqüentes implicações espaciais, haveria uma redução das migrações em relação ao Centro-Sul.

Deveria ocorrer pressão altista em todos os mercados de trabalho provocando a elevação de todo o espectro dos salários reais. E isto nos aproxima da política salarial. A esperada elevação de salários reais pelas pressões derivadas da Estratégia sobre o nível e a composição da demanda de força de trabalho é considerada legítima. O II PND afirma que executaria uma política salarial que garantisse “através dos reajustamentos salariais anuais, o aumento dos salários médios reais, com a incorporação da taxa de elevação da produtividade, este ano (1974) já elevada de 3,5% para 4%.”<sup>87</sup> Com uma importante advertência relativa à política de contenção gradual da inflação: “Em todo caso, tais reajustes corretivos não deverão servir de pretexto à retomada de corrosivos e irresponsáveis expectativas inflacionárias. Nesse sentido, estaremos vigilantes.”<sup>88</sup> Em resumo: a política de emprego é subproduto da Estratégia. Dela se espera

---

demográfico. Cabe registrar uma mudança da posição brasileira nos assuntos demográficos. Na Conferência Mundial de População da ONU – Bucarest 1974 – o Brasil afirmou: “a capacidade de recorrer ao controle da natalidade não deve ser privilégio das famílias abastadas e por isso cabe ao Estado proporcionar as informações e meios às famílias de recursos reduzidos.” O debate sobre distribuição de renda e os 123 milhões de brasileiros esperados em 1980 produziram esta nova inovação na nossa política demográfica. Ver VE, 21.08.74, p. 72.

<sup>87</sup> II PND, p. 72.

<sup>88</sup> Pronunciamento de 19.03.74.

a elevação do espectro de salários reais, a modificação da estrutura ocupacional e a elevação de produtividade nos setores onde se concentram as faixas de renda mais baixa. Quanto à política salarial, tudo como antes no quartel de Abrantes: o II PND preconiza a manutenção da fórmula oficial de reajuste salarial. Assim sendo, é pertinente uma interrogação: sobre que bases o II PND rejeita a tese do "esperar o bolo crescer", uma vez que a dinâmica de emprego e o funcionamento dos mercados de trabalho seriam determinados pela Estratégia?

Não localizei no texto do II PND a resposta explícita. Creio, entretanto, que se propõe uma política de apropriação aberta dos ganhos de produtividade. A Estratégia está impregnada pela idéia de estabelecer na indústria padrões de organização que a levem a competir em preços – ou diante de sua impossibilidade, manejar instrumentos de controle de preços. Uma rápida recapitulação permite reconstruir a idéia de um “mercado de massa” no qual a renda real cresça devido à transferência aos consumidores de parte dos ganhos de produtividade via preços. Uma economia em acelerado crescimento operaria uma mudança de seu Padrão de Industrialização. As indústrias básicas – principalmente o setor de máquinas e equipamentos –, como sedes do progresso técnico, estabeleceriam a pré-condição internalizada para a contínua elevação de produtividade. A multiplicação de grandes, médias e pequenas unidades geraria o ecúmeno incorporador de melhorias técnicas. Em um universo econômico em rápida expansão, padrões de competição em preço seriam estimulados. A população beneficiada ampliaria suas compras repondo condições pela demanda para a sustentação do movimento para um “mercado de massa.” Tal orientação não se restringiria à indústria; a duplicação das taxas de crescimento agropecuário guardaria inter-relação com o mesmo movimento: “Trata-se agora de exigir muito mais do setor agropecuário. Aquele novo papel na Estratégia significa, de um lado, contribuição mais significativa à expansão do PIB, com menor preço para o consumidor, maior renda para o agricultor e melhor padrão de vida para o trabalhador.”<sup>89</sup>



É possível, inclusive, reunir indicações de uma específica preocupação com os preços dos bens da canastra básica e o controle da qualidade dos bens finais. As referências à política de defesa do consumidor, a prioridade enunciada no II PND à indústria de bens-salário, estão articuladas especificamente ao “não esperar o bolo crescer.”

Por conseguinte, segundo minha interpretação, se pela política salarial não surge uma postura “ativa” em relação à aceleração do desenvolvimento social, pelo ângulo da política de preços o II PND imaginou intervir naquela direção. Obviamente, preserva a idéia de que o desenvolvimento é complementado e facilitado pela política social, através da continuidade de execução das denominadas políticas redistributivas “indiretas.” As diretrizes e a amplitude da política social do II PND serão apreciadas mais adiante.

#### **4 A Nação-Potência como um Projeto do Estado e para o Estado.**

Em seu curto discurso, o General Geisel, ao receber a faixa presidencial, anunciou: “A Nação ganhou inabalável confiança em si mesma, avançando a largos passos para seu grande destino, que nada mais deterá.” Desta inabalável confiança faz sobeja prova seu principal documento programático, o II PND. A proposta ante a crise é, como vimos, completar “o que falta” para atualizar nossa condição de potência. “No campo econômico, o objetivo essencial será realizar o pleno potencial de desenvolvimento para o período de 1975/78.” A descrição do núcleo central da nova Estratégia deve ter permitido caracterizar a extensão do salto qualitativo perseguido até o final da década. A colocação das indústrias básicas como setor líder da industrialização; o fortalecimento da grande empresa nacional restabelecendo o “equilíbrio” da organização industrial; e o aprofundamento das relações externas com as retificações necessárias para aumentar “o grau de independência da economia nacional com relação a fatores externos no quadro de uma economia mundial interdependente” em suas articulações recíprocas compõem o projeto de Nação-Potência. Este projeto guarda grande semelhança com o projeto

nacional-desenvolvimentista da década dos 50 e, em parte, apresenta conotações ideológicas assemelhadas. O II PND multiplica as ambições daquele frustrado projeto retomando a idéia de Nação como um projeto a construir, cuja viga mestra agora terá, finalmente, sua concretagem concluída.<sup>90</sup> A idéia do “agora vamos” – “o Brasil pode, validamente, aspirar ao desenvolvimento e à grandeza.” A oportunidade de retomar o que foi um sonho, a confiança de poder realizar o último esforço e alcançar enfim a grande obra – viga mestra concretada, potência atualizada – impregnam a Estratégia.

Cabe uma pergunta – por que tanta confiança? Creio que está fundada em duas ordens de avaliações. Em nível externo, a idéia de que a crise abre ao país novas opções de progresso. “O propósito é tirar proveito da realidade recente (crise), de níveis mais altos de relacionamento entre os diferentes blocos, sem com isso tornar mais vulneráveis os objetivos econômicos nacionais”<sup>91</sup> e em nível interno a certeza de poder exercer sem obstáculos a vontade soberana do Estado sobre a sociedade e a Economia. “Assim, meu governo, graças aos desvelados e ingentes esforços despendidos por meus antecessores no setor crítico da segurança interna, pode instaurar-se em ambiente mais tranquilo de ordem, tanto aparente como real, e por isso as perspectivas de maior concentração de esforços na área construtiva do desenvolvimento vieram a materializar-se.”<sup>92</sup>

É conveniente para a exegese da nova Estratégia uma reflexão detida sobre este nível de confiança. Para tal devemos recuperar o diagnóstico em que se fundou a proposta, embora a nosso juízo apenas tenha sido explicitada parte do diagnóstico.

## **5 O diagnóstico explícito**

---

90 "Após este programa, assegura Severo Gomes, o Brasil terá um dos maiores mercados para equipamentos industriais, com capacidade instalada superior à que ostenta hoje países como Inglaterra, França ou Itália. Uma estimativa completada pela firme convicção de que o crescimento só se fará sob a liderança de grandes empresas privadas nacionais, atualmente marginalizadas." V. 28.08.74, p. 100.

91 II PND, p. 36.

92 "Mensagem ao Congresso Nacional, 1975", D.I.N., D.F., 1975, p.9.

A parte do diagnóstico desvelada em documentos e pronunciamentos oficiais pode ser assim resumida:

a) dados o tamanho absoluto alcançado pela economia na primeira metade dos anos 70 – 70 bilhões de US\$/73 – e o sustentado ritmo de expansão, alcançamos o umbral de condição de potência;

b) a economia “já se acha (com) o setor industrial operando a plena capacidade, em certos ramos superaquecido”;

c) as altas taxas de investimento de 72/3 indicam um “salto” na acumulação que pode ser mantido, ou seja, alcançamos um novo patamar em termos de taxa de investimento que poderá ser preservado. “A taxa de investimento bruto fixo estará, no período, ao nível de 25% do PIB, o que é consistente com os resultados recentes, de 23%, particularmente tendo em vista o nível esperado do déficit em conta-corrente do balanço de pagamentos”<sup>93</sup>;

d) a economia teve êxito em sua articulação com o comércio externo através da diversificação por produtos e mercados de sua pauta de exportações;

e) a crise internacional gera alguns problemas, porém cabe qualificá-los mediante as seguintes considerações:

– o Brasil “se coloca em posição intermediária, nos reflexos da crise do petróleo, entre os que pouco dependem de importações, como os Estados Unidos, e os que dela dependem violentamente, como a maioria dos países europeus.”<sup>94</sup>

– “economias como a brasileira – com variadas alternativas decorrentes da dimensão econômica do país, de seus amplos recursos naturais, da capacidade industrial e tecnológica já disponível – não são excessivamente vulneráveis a recessões externas, se adotada uma política economicamente adequada.”<sup>95</sup>

f) em nível interno, os fatores sociais estão enquadrados, os conflitos sociais congelados e atenuados e houve um avanço na pedagogia da racionalidade: “Outros requisitos, de sentido mais qualitativo, são, hoje, favoráveis ao país, pela continuidade verificada, como sejam, além da estabilidade social e política: existência de estruturas administrativas,

---

93 II PND, p. 100.

94 II PND, p. 27.

95 "Mensagem ao Congresso 1975", op.cit. p.31.

sociais e políticas capazes de permitir a acumulação de resultados, na área econômica e social; articulação natural e fecunda entre o Governo e a iniciativa privada; preservação da mudança qualitativa ocorrida, pela qual a política de desenvolvimento e o empresário passaram a pautar-se pelas normas de eficiência e racionalidade'.<sup>96</sup>

g) existe um amplo “raio de manobra” externo para o país. Isto se funda na:

– existência de uma polaridade internacional;

– no *sex appeal* da economia brasileira para capitais forâneos – o II PND supõe uma contribuição de “poupança externa” equivalente a 20% do investimento bruto. Dadas a baixa taxa de crescimento dos desenvolvidos e a inviabilidade dos subdesenvolvidos, o Brasil não terá dificuldades de obter, em boas condições, os recursos externos;

h) o capital estrangeiro já internalizado, apesar de seu peso na indústria de transformação, não afeta a Soberania Nacional, pois se encontra encaixado entre o capital estatal – na infra-estrutura – e o capital nacional – nas órbitas financeira, mercantil e agropecuária.

## 6 O diagnóstico implícito

O diagnóstico explícito é, apenas, a ponta do *iceberg* de um diagnóstico cuja parte principal está implícita ou mesmo oculta por um discurso respeitoso e preocupado, por razões políticas e ideológicas, em preservar a idéia de continuidade e infalibilidade do regime autoritário.

Há sempre uma história oficial. É sabido também que ela é reescrita com frequência pelos regimes autoritários. Os sucessores, mesmo quando discordam parcial ou fundamentalmente das gestões de antecessores' são obrigados a exaltar sua memória em nome de uma continuidade que os beneficia. A Mensagem ao Congresso, 1975 contém uma versão oficial da racional articulação dos antecessores: “No Governo Castello Branco, ante a derrocada econômica que ameaçava o país, o esforço principal do Estado não poderia deixar de realizar-se no campo econômico-financeiro e, muito especialmente, nessa zona híbrida da

segurança econômica cujo signo maior é o combate à inflação. Deve-se-lhe reconhecer, no entanto, o muito que buscou fazer nos demais campos, em particular no da consolidação de nossas estruturas políticas tão abaladas. Costa e Silva, apesar do lema de humanização do desenvolvimento que desde logo enunciou, viu-se mais e mais levado à concentração de esforços no campo do desenvolvimento econômico. E Médici, apesar do primado indiscutível da Estratégia econômica sobre as demais e devido mesmo ao extraordinário êxito que aí alcançou, pode já empenhar-se validamente, no campo do desenvolvimento psicossocial.”<sup>97</sup> Reconstituições deste tipo, com versões mais ou menos articuladas, estão disponíveis na literatura oficial e têm como denominador comum o relato de uma história de êxitos encadeados, na qual as prioridades do momento inspiram ações conseqüentes sem que nunca se tenha perdido o Norte. Tais reconstituições fazem de cada administração do regime o momento de um *continuum* inaugurado em 1964 e tecido internamente por um desiderato maior. Assim, dissolvem no plano interpretativo quebras e perplexidades, justificam inflexões e constroem a imagem de uma marcha racional e inteligente para um futuro magnífico. Soldando quebras mediante a construção de elos ideais e dissolvendo perplexidades mediante sua releitura como passagens necessárias, constroem uma história de êxitos encadeados que beneficia, com um “dogma” de infalibilidade o governante atual.<sup>98</sup>

Considero diagnóstico implícito a história que não foi oficialmente publicada mas que esteve presente no círculo íntimo dos donos do poder quando da formulação do II PND. É óbvio que alinho suposições, que apenas dispõem do duvidoso benefício de provas indiretas. A meu ver, as versões oficiais ocultam diversos componentes do diagnóstico que serviram de suporte à nova Estratégia, a seguir relacionados.

Em primeiro lugar, o II PND é uma clara projeção da euforia com o “milagre” 1969/73 após o grande susto que o regime teve em 1967/68, quando da avaliação da política econômica do triênio Castelo Branco.

---

97 Op. cit., p. 10.

98 Um excelente exemplo deste “método” dando racionalidade à administração 74/78 está disponível em Holanda, N., “Desempenho recente e perspectivas”, RU, 05.06.78.

A atual versão oficial diz que “Costa e Silva, apesar do lema humanização do desenvolvimento que desde logo enunciou, viu-se mais e mais levado à concentração de esforços no campo do desenvolvimento econômico”. O que não diz é que o lema capeava uma avaliação negativa da política econômica do triênio 1964/66. Avaliação negativa ante o aflitivo enigma que permeou recorrentemente o processo político-econômico brasileiro desde os anos 50. Como superar o atraso econômico da Nação?

A esfinge propunha o enigma e devorava o decifrador equivocado. A proposta de solução através de Reformas de Base do início dos anos 60 havia sido devorada em 1964 pelo regime autoritário. A arrogância havia imposto uma solução para o enigma: haveria uma matriz perversa e nuclear da problemática brasileira: a INFLAÇÃO.

Em 1964 o regime afirmou que a inflação era resultado da permissividade político-econômica quanto aos fatores inflacionários das administrações anteriores. Para o pensamento conservador, praticava-se uma política fiscal com gastos públicos superiores às receitas fiscais, uma política expansionista de crédito complacente com as demandas de todas as empresas – inclusive as ineficientes – e uma demagógica política salarial que outorgava reajustes superiores aos incrementos de produtividade e elevações de custo de vida. A inflação resultante desta permissividade, que buscava o impossível atendimento simultâneo de todas as pressões e interesses, produzia uma série de disfunções: desestímulo à poupança, preferência pelos investimentos de curto prazo e de natureza especulativa em detrimento das inversões de longo prazo, perturbação do cálculo econômico, etc. Tais conseqüências eram julgadas inconvenientes pelos Governos pré-64; porém, sem a coragem política de combater o mal pela raiz, cometiam um erro de segunda ordem ao tentar corrigir as conseqüências da inflação mediante ampliação da intervenção estatal. No desejo de combater as conseqüências da inflação, montaram sistemas de controle de preços, mecanismos de subsídios, hipertrofiaram os investimentos públicos, etc. Tal emenda saía pior que o soneto. A estatização resultante distorcia o livre jogo das forças de mercado com perda geral de eficácia micro e macroeconômica.

Nestes termos, em 1964 o regime propunha o combate à inflação mediante a eliminação de crônico déficit fiscal, o controle salarial e a contenção creditícia como cerne de uma Estratégia de Desenvolvimento. Ao mesmo tempo far-se-ia a demolição da pirâmide de controles artificiais, invertendo a tendência “estatizante” e restaurando, através da rediviva “verdade dos preços”, o pleno funcionamento dos mecanismos de mercado. A Nação poderia prescindir da estatização – terapia ineficiente – ao enfrentar a inflação em seu núcleo. A restauração do livre jogo das forças de mercado garantiria a longo prazo o crescimento auto-sustentado.

O PAEG – Programa de Ação Econômica do Governo 1964/66 –, fazendo gala de uma profissão de fé na doutrina liberal, detalhou a proposta da estabilização como objetivo central de uma Estratégia de Desenvolvimento. Durante o triênio do Governo Castelo Branco foi implementada uma política de estabilização que no principal foi fiel à matriz do PAEG. Perseguindo a estabilização, o déficit fiscal foi praticamente eliminado, praticou-se a contenção creditícia e o salário real de base da população foi violentamente comprimido. Outrossim, houve fidelidade ao restabelecimento da “verdade dos preços”: tarifas dos serviços públicos elevadas; uma série de subsídios eliminados; controle de preços liberados, etc. A retirada da cena política de numerosos atores sociais, o caráter autoritário do Regime, respaldado por um novo pacto de dominação, dispuseram de um raio de manobra invulgarmente amplo para sua implementação da proposta de estabilização. Roberto Campos, em defesa de sua gestão, poderá invocar qualquer argumento, menos o da presença de restrições. Entretanto, a avaliação de seu triênio no início de 1967 era de molde a gerar melancolia e perplexidade aos novos gestores da política econômica.

Delfim Netto e sua equipe encontraram o seguinte quadro: reduzido crescimento do produto – no período, pouco superior a 4% a.a. – e indicadores de nível de atividade e emprego dos principais setores da indústria de transformação cadentes no último trimestre de 1966 e primeiro de 1967. Porém – e isto era o pior de tudo – uma taxa de inflação persistentemente próxima aos 40% em 1966. Em resumo, crescimento medíocre e manutenção da inflação foram os resultados visíveis de uma

política de estabilização rigorosamente aplicada para cortar o “mal pela raiz”.

O Regime era devedor ao estamento militar de uma explicação. Afinal, lhe havia dito que a permissividade quanto à inflação era o mal, e agora era evidente o fracasso da receita de austeridade. A permissividade explicaria a média de 20% a.a. durante os anos 50; os 40% de elevação de preços em 1966 davam a medida da impotência de uma “austeridade” – que pôde ser aplicada sem restrições ao longo de um triênio. Na verdade, o cotejo contemporâneo das metas do PAEG com o efetivamente logrado era sumamente incômodo: em 1964, tinham sido fixadas como metas uma inflação cadente para 10% a.a. em 1966 e a retomada durante os próximos dois anos da taxa de aproximadamente 6% anuais de crescimento do produto real médio – que prevalecera no período de 1947/61.<sup>99</sup> Diante de tão melancólicos resultados repunha-se a pergunta: É viável a superação do atraso mantidas as atuais regras do jogo?

Com respeito à persistência da inflação, Delfim Netto critica a política Campos por havê-la considerado como apenas de demanda, esquecendo-se dos componentes de custo que haveriam crescido como resultado, inclusive, da política de estabilização. Curioso registrar que o exorcismo da política de estabilização 1964/66 feito por Delfim apóia-se no reconhecimento implícito do caráter oligopólico da economia brasileira. (Obviamente, Delfim não explora as últimas implicações de sua hipótese fundamental).

Porém, este nível de explicação era visivelmente insuficiente para diminuir as dúvidas sobre o problema da viabilidade da Nação vista como potência. Continuava em aberto a questão da superação do atraso. A proposta Campos atrelava a demonstração da viabilidade do desenvolvimento e do rápido crescimento à consecução da estabilidade dos preços vista como condição necessária e suficiente. Na verdade, não sendo possível demonstrar sequer a viabilidade da estabilidade seria temerário sustentar a tese de controle da inflação como chave para deslindar o enigma do atraso econômico. Uma outra resposta sobre a

---

<sup>99</sup> Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica. Programa de Ação Econômica do Governo 1964/66, Serviço Gráfico do IBGE, 1964, p. 23.



questão do atraso teria que ser dada às bases do Regime. O Regime tem que demonstrar a viabilidade do projeto de Nação-Potência, caso contrário a Esfinge devorará os equivocados.

O discurso oficial opera uma notável transformação retórica. O PED coloca no esgotamento do processo de substituição de importações o fator determinante da desaceleração do ritmo de crescimento. O estrutural é incorporado ao novo diagnóstico oficial em substituição ao moral do diagnóstico anterior. Como proposta, o PED repõe como prioridade central o objetivo do desenvolvimento, e desenvolvimento a serviço do progresso social. Subordina a consecução gradual da estabilidade ao êxito em elevar a taxa de crescimento da renda e do emprego. Enfatiza a necessidade de um mercado de massa para acelerar e auto-sustentar o processo de crescimento econômico. Aparece o lema da “humanização do desenvolvimento.”

Tudo isto tem, entretanto, uma “perigosa” semelhança com as teses pré-64. É preciso propor algo que diferencie este discurso dos intróitos que suportaram a proposição das mal afamadas Reformas de Base. Aqui surge a descoberta da prioridade estratégica do Desenvolvimento Científico e Tecnológico.

Em 1968 se dá a vertiginosa ascensão deste tema ao estrelato político-econômico. Retirado do limbo da indiferença, ele aparece com grande destaque no planejamento oficial pela primeira vez no Programa Estratégico de Desenvolvimento 1968/70, que lhe dedica dois capítulos. O PED é explícito quanto à importância que confere ao tema: “A substituição de importações de produtos industriais na forma do intenso processo desenvolvido no pós-guerra não é suficiente para assegurar um desenvolvimento auto-sustentável, devido particularmente às suas implicações no tocante à criação de mercados e à adequação da tecnologia instalada. Será preciso complementá-la, através de substituição de tecnologia, tomada esta racionalmente, no sentido de adaptação de tecnologia importada e gradual criação de um processo autônomo de avanço tecnológico. Será difícil encontrar experiência de algum país em

que o crescimento rápido e auto-sustentado não tenha sido apoiado num processo interno de desenvolvimento tecnológico.”<sup>100</sup>

Ou seja, em 1968, pelo PED, diz-se oficialmente:

- a) o padrão de industrialização anterior é inadequado, por não garantir o desenvolvimento auto-sustentado indispensável para a superação do atraso econômico da Nação;
- b) a industrialização anterior foi inadequada, porque não gerou amplo mercado interno (de massa) nem internalizou a tecnologia adequada;
- c) faltou algo ao padrão de industrialização anterior. Faltou um processo interno de desenvolvimento tecnológico, fator que, agregado à industrialização, constitui a receita historicamente comprovada para o crescimento rápido e auto-sustentado;
- d) logo, a Nação deverá complementar a política de fomento à industrialização mediante uma política de substituição de tecnologia que atue em duas frentes: adaptação da tecnologia importada e gradual constituição de um processo autônomo de avanço tecnológico.

Subitamente, a tecnologia passa a ocupar, em nível de Proposta Estratégica, um papel nuclear. A garantia a longo prazo de viabilidade da Nação – o crescimento rápido e auto-sustentado – depende de algo até agora desconsiderado: a produção interna de tecnologia. Por outro lado, a prioridade atribuída ao Desenvolvimento Tecnológico afasta a Estratégia do Regime de indesejáveis identificações com posições pré-1964.

Senão, vejamos. Afirmar o caráter nuclear da gradual autonomização do desenvolvimento tecnológico em uma Estratégia para vencer o atraso soluciona ideologicamente dois problemas:

De um lado, mostra uma “falha” fundamental da industrialização pré-64 – desconsideração pelo problema de substituição da tecnologia – diferenciando a nova proposta de um passado comprometedor.

De outro, incorpora um componente que confere nova “qualidade” à política industrial. Ademais, este componente tem a vantagem adicional de não permitir cobranças a curto prazo. Ao contrário do objetivo de estabilidade de preços, cuja medida está ao alcance

---

100 MPCG, PED. 1968-70, op. cit., p. IV-8.

imediatamente de toda dona de casa, a substituição de tecnologia é um objetivo de infanda gradualidade, de consecução em um amplo desdobramento temporal, sem incômodos indicadores de desempenho, que repõe o sonho, reitera a miragem de potência e é infenso a cobranças imediatas.

A prioridade do desenvolvimento tecnológico é um grande achado, pois como proposição é facilmente inteligível pela profissão militar, que sabe da “necessidade” de estar na ponta da dialética dos armamentos ofensivos/defensivos. O ofensivo hoje de ponta exige a pesquisa de um defensivo que o neutralize, impondo-se então a criação de um futuro ofensivo que perfure e torne obsoleto aquele armamento defensivo. Base industrial e progresso técnico de ponta são importantes para a segurança nacional e mais ainda para a Nação-Potência, ápice de realização da corporação profissional.

O PED sublinha a prioridade da Tecnologia para a Nação. Esta nova prioridade destacada na retórica do planejamento oficial aparece como resposta à perspectiva de um atraso secular. Exorcisar a visão cinzenta da estagnação era naqueles anos particularmente importante, na medida em que a desconformidade de amplos segmentos da sociedade civil com a política de estabilização ressoava nos quartéis. Renovar a fé – este foi o sentido principal, a meu ver, da descoberta da tecnologia pela Retórica Oficial. O tema estava na ordem do dia do debate acadêmico. No país o livro de Servan-Schreiber havia vulgarizado a inter-relação Potência/Tecnologia. Responder ao *The Year 2000* de Herman Kahn, *best seller* de 1967, publicado em português em 1969, era importante. (O Dr. Fantástico da *Rand Corporation* projetava um Brasil 2000 com renda *per capita* de US\$ 506. O Japão, para o mesmo doutor, segundo a hipótese mínima, chegaria aos US\$ 10.200 *per capita*. Nosso atraso seria eterno).

Reis Velloso responde a Kahn, M. H. Simonsen escreve Brasil 2001, 2002. Sim, porque demonstrar a viabilidade da Nação-Potência é da mais alta prioridade. O novo Norte é lograr a gradual autonomia do processo tecnológico. Agora há uma proposição estratégica permanente. A superação do atraso está sub judice de uma meta qualitativa de longo prazo. O caminho é árduo, é longo, porém no limite desta navegação difícil – e para tal é preciso timoneiro bravo e resoluto – chegaremos ao Brasil-Potência. O exemplo do Japão aquece os corações. As reviravoltas

de 1967 – mudança do diagnóstico de inflação e incorporação do estrutural no diagnóstico do crescimento, a descoberta do desenvolvimento científico e tecnológico como prioridade estratégica e a proposição da “humanização do desenvolvimento” são respostas oficiais no quadro geral de perplexidades que prevaleceu até o primeiro semestre de 1969, que eu chamaria período do “susto.”

A retórica de 1967/68 torna-se inteligível quando se recupera a percepção oficial do ciclo econômico. Em 1968 a economia brasileira já estava se recuperando da crise 1961/67. Porém nesse ano persistia uma forte apreensão quanto ao desempenho da economia. Em 1969 Delfim, preocupado com a manutenção da taxa de inflação no patamar de 25% a.a. no biênio 1967/68, retorna ao diagnóstico da inflação de demanda do esquema Campos por ele criticado anteriormente. Na exposição de Motivos do Ato Complementar nº 40 diz: “A opinião pública nacional espera que os poderes excepcionais outorgados ao Executivo pelo AI-5 sejam utilizados para assentar um golpe poderoso contra a inflação.<sup>101</sup> No início de 1969 permanece o clima pessimista – apesar de a recuperação cíclica estar em plena marcha – tanto que, prudentemente, são fixadas modestas metas: crescimento de 6% no PIB e aumento das reservas de 200 milhões de US\$. No final do ano uma grata surpresa: crescimento anual acima de 9% e reservas internacionais mais que duplicadas. Em 1970 repete-se a performance.

E o pessimismo transmuta-se em otimismo – com uma notável “inovação” ideológica. O auge cíclico é captado como um “milagre”, o milagre brasileiro. As instituições, as regras de jogo, o padrão de expansão até então sob suspeita – veja-se o tom crítico do PED – produziram tão notável e grato êxito. Então estão corretos, dirá Delfim como principal inventor e porta-voz do “milagre.” Internacionalização crescente da economia, regressividade na distribuição de renda, a selvageria de um processo acumulativo amplificador das distâncias sociais são virtudes a ser exaltadas. O desempenho absolve tais conseqüências. As dimensões antes criticadas passam a ser exaltadas como necessárias para o desenvolvimento brasileiro. Não há nada de errado com a

---

<sup>101</sup> Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, O Programa Estratégico e os Novos Instrumentos de Política Econômica, 1969, p. 16.

economia brasileira que seu próprio movimento não venha corrigir e/ou confirmar como virtude. A arrogância ufanista de 1973, quando se propôs a exportar “tecnologia” de controle de inflação para os Estados Unidos, contrasta com a incerteza de 1968 e dá a medida da euforia autocomplacente. Operar no curto prazo através da aplicação pragmática e imediata de medidas que facilitam a atualização das tendências atuais é tudo a fazer. “Dêem-me um ano que eu darei a década” – diz Delfim.

A gratificação com o presente, a exaltação de suas virtudes e a certeza de um futuro como potência esvaziam a importância da retórica do planejamento para a ideologia. O pragmatismo delfiniano prescinde do desenvolvimento como projeto. O planejamento oficial passa a segundo plano sob as fanfarras do canto triunfal de Delfim Netto.

Como segunda voz, o Planejamento acompanha o tom dominante. A viabilidade do crescimento acelerado tem agora uma demonstração numérica inequívoca. As altas taxas de crescimento do produto da fase de expansão cíclica são por ele assumidas como a nova tendência secular da economia. Dr. Kahn estava errado, em poucas décadas chegaremos ao Japão. Oficialmente, somos candidatos à próxima promoção a potência.

Porém, será que éramos mesmo candidatos? Creio que a avaliação do “milagre” pelo Planejamento em 1973 era ambígua: se por um lado participava da euforia geral com as grandes taxas de crescimento exorcizantes do susto, por outro, na penumbra que o estrelato delfiniano o condenava, pensava: O pragmatismo delfiniano – “Dêem-se um ano que darei uma década” – não garante as qualidades que faltam para ser Japão. Não bastam altas taxas de crescimento, é preciso algumas mudanças qualitativas. Para sermos potência precisamos fortalecer a empresa nacional; para sermos potência precisamos de uma industrialização liderada pela indústria de base; para sermos potência precisamos de uma crescente autonomia do processo de desenvolvimento tecnológico. A articulação entre o fortalecimento da empresa nacional, no nível do Discurso do Planejamento, e o desenvolvimento científico-tecnológico já havia sido descoberta desde 1968. Tão logo houve consciência do milagre, foi operada uma significativa modulação na inserção do tema.

No início dos anos 70, as preocupações do Planejamento – típicas de 1968 – com o “mercado de massa” para a indústria tradicional e tecnologia *labour intensive* são deixadas de lado. Com o “milagre” o epicentro desloca-se para a tecnologia de ponta. O II PND associa sua política científica e tecnológica ao “fortalecimento do poder de competição nacional em setores prioritários, entre os quais certas indústrias de alta intensidade tecnológica.”<sup>102</sup> Na década de 70 cada vez mais é submersa aquela preocupação inicial do PED com o “mercado de massa” e enfatiza-se como diretriz para política científica e tecnológica a busca das tecnologias de ponta: energia nuclear, pesquisa espacial, oceanografia, petroquímica, eletrônica, computação, aeronáutica, etc., colada à idéia de fortalecer a indústria nacional.

Trabalhando com uma especialidade sua – o fortalecimento da empresa nacional – e com sua descoberta de 1968 – a necessidade de internalização de um processo de desenvolvimento científico e tecnológico – o Planejamento, quase emudecido, preserva, pelo menos no nível da retórica, a prioridade de uma tarefa de longo prazo – o fortalecimento da empresa nacional.

Sim, porque o clima de euforia do início dos anos 70 não afastou todas as sombras. Uma delas é particularmente inquietante porque pertence ao ideário da Nação como projeto: o debilitamento da empresa nacional. As evidências mostram que cresce o peso relativo do Estado e da empresa estrangeira no sistema industrial. Isto cria para os cultores das visões lineares dois problemas: de um lado, a empresa nacional parece-lhes ter tido papel central nas industrializações exitosas, sendo pois imprescindível: de outro, o debilitamento do capital privado nacional projeta um dramático dilema: a futura opção entre socialismo ou Canadá como alternativas. Isto porque em uma extrapolação linear no longo prazo o capital nacional seria uma fração desprezível. Não se capta a idéia de um padrão de desenvolvimento associado no qual o capital nacional subordinado é sócio menor da relação simbiótica estrangeiro/estatal, e assim a extrapolação implicava um esvaziamento do colchão amortecedor entre Estado e Multinacional, que são vistos como potencialmente

---

<sup>102</sup> República Federativa do Brasil, I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), Brasília, 1971, p. 55.

antagônicos. Para o projeto do Brasil-Potência e para a estabilidade na Nação é imprescindível o fortalecimento da empresa nacional. O que falta para tal? Novamente o Japão serve de fonte de inspirações. Lá a empresa nacional forte garantiu a potência. Tecnologia própria já está incorporada como prioridade desde o PED e é colável à idéia de fortalecer a empresa nacional. O Japão, com a empresa nacional forte, produz sua tecnologia. Nós produziremos a tecnologia para fortalecer a empresa nacional. Aquela dramática opção é um falso dilema, pois a prioridade atribuída ao desenvolvimento científico e tecnológico permitirá ao Brasil ter a empresa nacional forte. No Japão, o conglomerado como forma de articulação interempresas para a mobilização de capitais é uma instituição testada. Fomentemos a constituição de conglomerados inicialmente financeiros e depois financeiroindustriais. Enquanto a primeira tese leva o planejamento ao desenho de um sistema de agências, fundos, etc., dentro do espírito de fortalecer a articulação desenvolvimento tecnológico/empresa nacional, Delfim encontra na tese da imprescindibilidade do conglomerado financeiro a justificativa para a mais beneficente política de fomento à concentração do sistema bancário-financeiro.

Porém, estou disso convencido, em 1974 permaneciam as seguintes dúvidas no Planejamento, produto de longas reflexões cujo mapeamento genético pode ser feito a partir do exame dos sucessivos documentos e planos de sua lavra no período 1968/73:

- a) Os conglomerados financeiros realizarão a centralização e a mobilização de capitais requeridas para a necessária ampliação da indústria de base? Até o momento não haviam revelado tal vocação, e historicamente no Brasil tal função sempre foi cumprida por agentes financeiros estatais.
- b) Sem a expansão acelerada da indústria de base não se conformará o padrão de industrialização japonês. É preciso dar prioridade aos projetos de insumos básicos – em setores predominantemente ocupados pela empresa estatal – que em seu crescimento gerarão o horizonte de demanda firme para a expansão dos setores produtores de bens de capital. Somente com estes setores superar-se-á a vulnerabilidade externa.

- c) Somente com a expansão do setor de bens de capital poderemos tornar efetiva a diretriz de internalização de um processo de desenvolvimento tecnológico.
- d) E aqui está a principal oportunidade para fortalecer a grande empresa nacional.
- e) Uma expansão industrial do tipo da desfrutada no início dos anos 70, se bem que afasta o susto, não garante a condição de potência. Expansão liderada por bens de consumo durável e construção civil gera crescimento, porém não abre espaço para a conquista das qualidades inerentes a qualquer potência que se preze: forte indústria pesada, grande empresa nacional e desenvolvimento tecnológico internalizado. O padrão do início dos anos 70 acentua “desbalanceamentos” que podem comprometer no longo prazo a grande obra: a construção da Nação-Potência.

Como veicular tais preocupações e não quebrar o estado de euforia com o milagre? Neste contexto convergem uma mudança de administração com um líder forjado na tradição nacional-desenvolvimentista e na prática da gestão da indústria de petróleo – e a providencial “crise do petróleo.” A preocupação com as carências qualitativas do milagre nascida no interior do aparelho de Estado (planejamento) pode agora fazer retomar o projeto nacional-desenvolvimentista com bons modos, com muita delicadeza, sem ferir a cara noção de continuidade – afinal ninguém poderia prever a crise do petróleo. Sem nenhum desencanto dos embaídos pelo milagre, podem-se alterar prioridades sem que isto signifique uma crítica das prioridades passadas.<sup>103</sup>

A consciência da necessidade e da oportunidade de mudança deve ter amadurecido no Largo da Misericórdia, pois o General Geisel, na primeira reunião ministerial, já colocava: “Os grandes êxitos alcançados e o espírito de unidade dos Governos da Revolução, mantido o respeito ao

---

103 Severo Gomes, em 27.08.74, na já referida palestra na ESG, com menos sutileza disse: “A sustentação, por um período relativamente longo (68/73), das taxas alcançadas ao mesmo tempo em que eram obtidos êxitos sucessivos no combate à inflação, não deixaria, porém, de gerar ou acentuar algumas distorções no processo. Pelas suas repercussões não só econômicas, mas também políticas e sociais, cumpre destacar: o enfraquecimento relativo da empresa privada nacional; a persistência de distorções no processo de distribuição de renda; a permanência dos desníveis regionais de desenvolvimento; o atraso no setor industrial de bens de capital; a deterioração das condições de vida nos grandes centros urbanos.”



salutar rodízio de pessoas próprio do regime democrático, recomendam uma linha mestra de continuidade de idéias e planos para a ação governamental. Continuidade, todavia, não significa imobilismo. E, se temos forçosamente de nos adaptar àquelas novas circunstâncias externas, as quais representam sérios desafios, devemos não só aperfeiçoar os mecanismos institucionais de coordenação da política de desenvolvimento e segurança, mas, por outro lado, atender a novos objetivos e a novas prioridades que decorram, naturalmente, do estágio de progresso mais elevado já alcançado pelo país.”<sup>104</sup>

Ainda no plano conjectural cabe registrar outra preocupação do II PND que exigiu de seus formuladores um máximo de sofisticação na argumentação e na articulação de políticas específicas para não haver uma quebra no princípio de continuidade. Referimo-nos a controvérsias estabelecidas no início dos anos 70 sobre a distribuição de renda. Neste particular a leitura da Conferência de 1973 de Reis Velloso na ESG é uma antecipação quase que integral das políticas propostas pelo II PND. É inquestionável que a publicação do Censo de 1970 e toda a crítica parcial ao “milagre” por este ângulo, ressaltada por analistas tão insuspeitos quanto merecedores de resposta quanto Fishlow, marcou o II PND. Assim, no seu capítulo IV, quando trata das opções básicas que consolidariam o “modelo brasileiro”, o II PND alinha “a decisão de não adiar para quando o país for rico a melhoria da distribuição de renda e a abertura de oportunidades para todas as classes, realizando-as simultaneamente com a determinação de manter o crescimento acelerado.”<sup>105</sup> Esta opção poderia ser interpretada como uma “carência” de preocupações no *continuum* de opções anteriores – PAEG, PED, Metas e Bases, etc. Visando à não quebra do princípio de continuidade são articulados os seguintes argumentos:

- a) a revolução não se solidariza com a herança de um secular problema de má distribuição;
- b) o crescimento rápido viabiliza a melhoria da distribuição de renda e a aceleração da taxa de emprego;

---

104 Pronunciamento de 9.03.74.

105 II PND, p. 48.

c) estamos agora em posição – pois todas as sementes já foram plantadas por passadas administrações – para intensificar uma “Estratégia de Desenvolvimento Social”, orientada no sentido de “garantir a todas as classes e, em particular, às classes média e trabalhadora, substanciais aumentos de renda real; e eliminar, no menor prazo, os focos de pobreza absoluta existentes, principalmente na região semi-árida do Nordeste e na periferia dos grandes centros urbanos.”<sup>106</sup>

O desdobramento desta Estratégia Social aparece no II PND, como já vimos em sua vertente principal, como um subproduto do êxito no grande salto para potência. Este subproduto é titulado pelo II PND como “Conjugação da Política de Empregos com a Política de Salários.” De forma complementar o II PND propõe a continuidade e em muitos aspectos a intensificação das denominadas políticas de distribuição indireta – educação, treinamento profissional, saúde e assistência médica, saneamento, nutrição – sob o sugestivo título de Política de Valorização dos Recursos Humanos. Por dois ângulos esta política se inscreve na Estratégia. De um lado, o processo de desenvolvimento exige o adequado suprimento do “fator humano” e por esta perspectiva, o homem, sendo coisa para a economia, terá que ser produzido nas quantidades e com as qualidades exigidas pela máquina de produção. De outro lado, significa a adoção da premissa da igualação inicial de oportunidades mediante a outorga de um mínimo de condições. O desenvolvimento social requerido para a estabilidade da Nação lastreia o segundo ângulo. Nesta mesma direção se move a Política de Integração Social, que visaria à metamorfose do trabalhador em proprietário: a continuidade dos programas de formação de poupanças compulsórias (PIS e PASEP, FGTS) e a reorientação da política habitacional, dirigindo-a a habitações de baixo custo para as faixas inferiores de renda.

Finalmente, cabe não esquecer que dentre os papéis pensados para o Estado no neocapitalismo em construção estaria o de protetor dos fracos e pequenos. Reis Velloso fala da construção da sociedade solidária em sua obra de 1978: “Tal solidariedade alcança a universalização do regime de proteção ao trabalho, efetivamente, e de forma progressiva, a

universalização do sistema de previdência social; a proteção, em geral, ao mais fraco, no campo individual como na estrutura de competição de mercado; a abolição de privilégios, o apoio ao Nordeste, e, principalmente, à população pobre de sua faixa semi-árida; a preocupação com evitar o esmagamento do indivíduo pela metrópole e, em particular, com a qualidade da vida nas periferias urbanas. Não se trata de um regime paternalista, pois assistencialismo, propriamente, só se realizará em situações excepcionais. Trata-se de garantir um certo grau de segurança ao pequeno e ao fraco, na medida do possível abrindo-lhes oportunidades, de forma gradual.”<sup>107</sup>

O II PND apresenta os seguintes indicadores de desempenho para políticas indiretas:<sup>108</sup>

	1974 (*)	Previsto para 1979	Aumento no período
<b>EDUCAÇÃO</b>			
Ensino de 1º Grau			
Números de Matrículas (milhões) (a)	18,2	23,0	26
Taxa de Escolarização Real (%)	84	90	-
Ensino de 2º Grau			
Número de Matrículas (milhões)	1,7	2,5	47
Ensino Superior			
Número de Matrículas (milhões)	1,1	1,7	55
Número de Docentes em Regime de Tempo Integral (milhares)			
	3,1	5,7	84
Número de Docentes em Regime de 24 horas p/Semana (milhares)			
	6,6	8,7	32
Ensino Supletivo			
Número de Matrículas para Alfabetização no MOBRAL (milhões) (b)			
	5,1	8,8	72
Número de Matrículas para Educação Integrada no MOBRAL (milhões)			
	1,2	7,7 (c)	-
Número de Trabalhadores Treinados Profissionalmente (milhares)			
	187	380	103
<b>SAÚDE</b>			
população Regularmente Atendida p/Assistência Médica Total (milhões)			
	85	103	21
Porcentagem sobre a população Total			
	82	86	-
<b>PREVIDÊNCIA SOCIAL</b>			
Segurados pela Previdência Social Urbana Total (milhões)			
	15	20	33
Porcentagem sobre População			

107 Reis Velloso, J.P., Brasil: A Solução Positiva, op. cit., p. 33.

108 II PND, p. 101-102.

Economicamente Ativa Urbana	77	83	-
Benefícios pagos pelo INPS (Cr\$ bilhões de 1975)	18	40	122
<b>INTEGRAÇÃO SOCIAL</b>			
Programa de Integração Social (PIS)			
Arrecadação no Ano (Cr\$ bilhões de 1975)	4,1	11,5	180
Arrecadação Acumulada (Cr\$ bilhões de 1975)	9	52	478
Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP)			
Arrecadação no Ano (Cr\$ bilhões de 1975)	3,0	4,5	50
Arrecadação Acumulada (Cr\$ bilhões de 1975)	7	22	214
Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS)			
Arrecadação Bruta (Cr\$ bilhões de 1975):			
No ano	9,4	13,8	47
Acumulada	38	98	158

(\*) Estimativas

(a) O crescimento da população escolarizável (entre 7 e 14 anos) deverá, no período, ser de cerca de 11%.

(b) Acumulado nos períodos 1970/74 e 1975/79.

(c) Total no período 1975/79

## 7 Reflexões sobre o estilo do II PND\_

O II PND é um exemplo do exercício de autoridade. Exercida com a convicção alimentada pela euforia do milagre. O discurso da nova Estratégia apresenta tudo o que é básico como acabado e pronto. Pela Mensagem 430 de 10.09.74, que encaminha o II PND ao Congresso Nacional, a população é informada com “franqueza e realismo” que o Estado “não abre mão da tarefa ambiciosa de propor a todos os brasileiros um novo e maior esforço para superar a distância que nos separa do pleno desenvolvimento consolidado e ampliando os resultados que o país tem alcançado nesses dez anos de Revolução.” A franqueza se cifra em comunicar, aos não consultados, que farão um novo e maior esforço. Prioridades e diretrizes para o último salto, para concluir a grande obra, estão fixadas. Estratégia não é objeto de ampla consulta e muito menos de negociação. Sua ratificação pelo Congresso é um ato formal, dada a lei de fidelidade partidária.

Sua implantação será flexível e poderá sofrer revisões, sempre por um ato de Príncipe. Reis Velloso explica o porquê da necessidade de ajustamento tático: “O plano, principalmente na sua parte quantitativa,

deve estar sujeito a revisões periódicas, para adaptação às situações emergentes, aos novos fatos, à mudança de cenário, nacional e mundial. Nem tudo deve ser flexível. A doutrina econômico-social, as prioridades e diretrizes devem ter mais permanência, e é importante que as regras do jogo sejam claras e, quanto possível, para cada estágio, as prioridades também devem ser nítidas, a fim de orientar os investimentos tanto do setor público como do setor privado. No presente quadro, de crise mundial, a necessidade de flexibilidade se faz quanto aos aspectos quantitativos, porque as coisas mudam rapidamente e novos fatores estão sempre surgindo. A incerteza maior quanto à evolução econômica mundial deve ser compensada com uma flexibilidade maior do planejamento, para que haja resposta rápida a fatores novos e para que se possa preservar o essencial do plano, ou seja, as suas prioridades básicas.”<sup>109</sup>

Estratégia é atribuição de Alto Comando, do supremo exercício de autoridade. É uma decisão vital em qualquer campanha. O Estado faz as opções básicas, elege prioridades e traça as diretrizes conseqüentes. Aos comandados é fixada a ordem de batalha e lhes compete executar as tarefas correspondentes. O Estado poderá ajustar diretrizes e alterar o ritmo de implantação das prioridades diante das mudanças de cenários e reavaliações de situações supervenientes. Ele jamais perde de vista o objetivo maior. Aos comandados corresponde responder executivamente a estas novas ordens, porém nunca discutir a Estratégia e seus ajustamentos: “A todos os escalões de Chefia, situados em quaisquer pontos da máquina administrativa e seja qual for o grau de sua responsabilidade ao longo do multiforme processo de desenvolvimento nacional, compete exercer ação pronta e sadia no sentido de usar bem as oportunidades e, a despeito de obstáculos imprevistos, perseguir os objetivos prefixados, quer se trate de quadros dirigentes à testa de entidades governamentais, quer de empresas ou entidades privadas.”<sup>110</sup>

O comandante supremo dispõe que todos os dirigentes públicos e privados devem perseguir os objetivos prefixados. Quanto aos subordinados delimita campos e atribuições específicas. O

---

109 Reis Velloso, J. P., Brasil: A Solução Positiva, op. cit., p. 48.

110 “Mensagem ao Congresso Nacional, 1975”, op. cit. p. 33

pronunciamento da primeira reunião ministerial fixa o espaço e atuações para os sindicatos. Será perseguido o “fortalecimento da estrutura sindical tanto na cidade como no campo, possibilitando-se a seleção de uma liderança autêntica e mobilizando-se os sindicatos para sadia cooperação às atividades culturais e educativas, inclusive a educação sanitária e educação física.”<sup>111</sup>

Outro parágrafo enquadra toda a chamada sociedade Civil ao dizer: “Aos organismos intermediários que, nos mais variados setores de atividade, compõem todo o rico complexo da sociedade brasileira, não só lhes reconheceremos e garantiremos o pleno exercício dentro das limitações estatuídas em lei, mas poderemos até aceitar-lhes a colaboração desinteressada, leal e nunca impositiva, ou mesmo incentivar e auxiliá-las em seus nobres e elevados propósitos, desde que julgados de benemerência ou utilidade real para o país.”<sup>112</sup> Em tom benévolo o Estado garante a existência da sociedade Civil, porém adverte: “O que lhes não poderemos nem devemos outorgar, no resguardo da própria dignidade do Poder Federal, será intromissão, sempre indevida, em áreas de responsabilidade privativa do Governo, a crítica quando desabusada ou mentirosa, as pressões insistentes e descabidas que partam de quem não tem o mínimo de compromisso inerente ao múnus público.”<sup>113</sup>

Em simultâneo, é anunciada uma maior centralização “absolutista” no interior do aparelho de Estado. O pronunciamento é explícito sobre o tema: “Entendo que, na ampla e complexa escala da problemática nacional, não cabe atribuição que seja estritamente da responsabilidade única e total de determinado ministério. Toda ação de Governo é hoje necessariamente integrada (...) Essa realidade indiscutível exige máxima coesão da equipe ministerial (...) Não pode, nem deve haver compartimentações (...) Estou certo de contar com a total adesão dos Senhores Ministros a este processo de trabalho. De outra parte, não lhes faltará, a qualquer tempo e em tudo que o requerer, a minha interferência coordenadora, exercida pessoalmente ou através de delegação. Em todos

---

111 Pronunciamento de 19.03.74.

112 Idem

113 Idem

os casos, assumirei plena responsabilidade pela decisão final que, de direito, couber ao Presidente da Republica.”<sup>114</sup>

A orientação supra-enunciada conclui por um anúncio do “estilo” administrativo que presidirá a consecução do “último salto”: “Organicidade, integração e articulação sistemática devem reger, portanto, em todas as atividades do Governo, tanto na área do desenvolvimento quanto na esfera mais limitada da segurança nacional. Daí, a exigência de planejamento, programas e projetos integrados, ação governamental integrada e, pois, um Ministério também integrado, coeso e bem coordenado.”<sup>115</sup>

A posição da SEPLAN no organograma federal e a imediata constituição do CDE – Conselho de Desenvolvimento Econômico – e do CDS – Conselho de Desenvolvimento Social – concretizam este ideal de centralização e correspondente encurtamento da “alçada” de cada ministério. Aliás, no pronunciamento, o General Geisel foi claro quanto à imposição deste estilo, advertindo qualquer eventual candidato a superministro: “Na escola dos destacados nomes que compõem a minha equipe de Governo, levei especialmente em conta o elevado potencial de cada um para o trabalho em grupo e espero não me ter enganado. Quanto a mim, zelarei sempre para que assim funcione o escalão superior do Governo, inspirando, de alto a baixo, a práxis administrativa.”<sup>116</sup>

Consistentemente, este movimento de centralização estender-se-á aos níveis estaduais e municipais, atrofiando-se sua já reduzida autonomia.

Acompanhando o Discurso vê-se no estilo uma clara transposição do paradigma militar ante a situação da batalha final decisiva de toda uma campanha até o momento coroada de êxitos. Senão, vejamos: a campanha iniciada em 1964 tem por objetivo a atualização das potencialidades nacionais. O êxito completo implicará a explicitação da Nação-Potência e a constituição do correspondente elenco de instituições. Ao final dessa campanha ter-se-á logrado o aperfeiçoamento do homem brasileiro. Terá

---

114 Pronunciamento de 19.03.74.

115 Idem.

116 Pronunciamento de 19.03.74.

sido logrado o “aperfeiçoamento democrático.” Pela evidência pedagógica do êxito da campanha, pela eficácia operacional das instituições construídas, este homem impregnado de “racionalidade” estará apto para a prática da democracia. Não mais dará ouvidos às minorias: “Dependerá necessariamente de que o espírito de contestação de minorias trêfegas ou transviadas, perturbador da vida do país, irresponsável ou demagógico, com apelo até às armas do embuste, da intriga ou da violência, acabe por exaurir-se, ante repúdio geral, pelo reconhecimento da realidade hoje incontestável que é a implantação definitiva de nossa doutrina revolucionária.”<sup>117</sup>

A campanha iniciada em 1964 e agora no limiar de sua batalha decisiva tem pois o objetivo de “construção nacional (...) segundo modelo de sociedade aberta, social, racial e politicamente.” Sociedade que, como coloca o II PND, é capaz de “transformar-se e reformar suas instituições – econômicas, sociais e políticas – sendo os objetivos da Estratégia nacional, respeitando os valores humanos e a identidade nacional da cultura brasileira.”<sup>118</sup>

Assim, a Nação-Potência em construção terá o atributo de democrática por um processo que, simultaneamente ao econômico, é pedagógico no social. O não dar ouvidos a “minorias trêfegas ou transviadas” significa estabilidade. A Nação-Potência requer estabilidade.

O objetivo da campanha está pois perfilizado. Com autoridade chegar-se-á à Nação-Potência estável, logo, no sentido supra-referido, “democrática”. Por que o autoritarismo é necessário? Reis Velloso, insinuando uma resposta, lembra o bom construtor de instituições, que escolhe o terreno real e não o ideal: “... corrente seja dos empreendedores, como Mauá, seja dos pensadores sociais e políticos mais preocupados em partir da análise das condições internas, da relatividade do universo social, político e econômico do país, para sobre ele construir as instituições.”<sup>119</sup> Esta relatividade do universo significa que a população não está ainda “preparada” para uma prática democrática. Está sendo preparada. O sentido mais profundo da Estratégia de Desenvolvimento Social é

---

117 Idem

118 II PND, p. 28.

119 Reis Velloso, J. P., *Brasil: A Solução Positiva* op. cit., p. 24.



exatamente esta preparação: “No quadro mais geral do aperfeiçoamento do nosso potencial humano – e o homem brasileiro, sem distinção de classe, raça ou região onde viva e trabalhe, é o objeto supremo de todo o planejamento nacional – o Governo Federal, nas suas prioridades, colocará recursos suficientes para novos programas especiais nos campos principalmente da educação, da cultura e da saúde.”<sup>120</sup> Da mesma forma que a monarquia absolutista ibérica conferia ao gentio, via catequese, o dom supremo da salvação eterna, o autoritarismo no Brasil conferirá à população, finda sua campanha, a “democracia” estável. Esta tese é explicitada com mediana clareza em um documento oficial posterior: “Ora, antes de tornar-se um ente político, o cidadão precisa ter sido um indivíduo de físico sadio e limpo, precisa ser também consciente, racional e sociabilizado (...) O desenvolvimento social, impulsionado por meu governo, vem criando a maioria e as minorias de amanhã.”<sup>121</sup>

Porém, voltemos ao paradigma militar. É visível a transposição do princípio da hierarquia comandante/comandados para a relação Estado/sociedade. Estado comanda e sociedade executa. Os valores básicos da instituição militar – Pátria, Ordem, Disciplina – estão igualmente transportes para o Estado e para sua missão: a construção da Nação-Potência estável e hierarquizada. A transposição do paradigma militar que o regime autoritário adotou como seu arquétipo ideal se estende por um corolário à visão do conflito político como desordem e, como tal, ilegítimo: “.. espero afirmar a importância da ação política: (...) consensualista, na capacidade de dissolver antagonismos e conflitos, através de fórmulas de conciliação esclarecida que visem, antes de tudo, o bem comum e os interesses nacionais.”<sup>122</sup>

No nível do Estado e das relações Estado/Sociedade são inadmissíveis o conflito e o dissenso. Nenhum comando pode aceitar o conflito interno. O conflito interno significa a dissolução da própria instituição. E sem a instituição não se cumpre a missão. Por isso é necessário ampliar e sofisticar os controles sociais. O desenvolvimento das potencialidades nacionais exige um sistema sob controle. Novamente

---

120 Pronunciamento de 19.03.74.

121 Mensagem ao Congresso, 1976, DIN, p. XIV.

122 Mensagem ao Congresso, 1975, p. 31.

recorremos a Reis Velloso: “O progresso, o desenvolvimento estão sempre a causar mudanças, quantitativas e qualitativas, que geram tensões e exigem correções (...) Se desequilíbrios ocorrem, é preciso ter um modelo e uma Estratégia que permitam manter a rota desejada, com a necessária flexibilidade tática. E modelo que, como já visto, se valha de toda a doutrina e experiência a seu alcance, para aproximar o regime de mercado da sociedade definida a partir do homem, progressista e de grande coesão social. Tal modelo, para o Brasil, deve, em síntese, ser capaz de realizar o desenvolvimento, mesmo nas presentes circunstâncias de crise mundial, com o máximo de justiça social e com o aumento da independência em relação a fatores externos.”<sup>123</sup>

A visão da História como um projeto do Estado que tem controle sobre a sociedade e a Economia, vistos como um complexo sistema, é apresentada com clareza neste trecho da Mensagem 1975: “(...) Na doutrina humanista do desenvolvimento integrado que esposamos, o conjunto é um sistema em que se inserem os subsistemas econômico, psicossocial e político; portanto, dadas as interações e as repercussões recíprocas que atuam sempre, se o progresso em um campo ou subsistema arrasta consigo as frentes atingidas nos outros, também – e mais fortemente ainda – o atraso de um deles freará inevitavelmente o avanço de todos os demais. Nessa dinâmica, não há lugar para retardos ou hiatos excessivos. De pouco valerá concentrar-se o máximo de esforços num setor único, desprezando os demais, porquanto a inércia destes se acrescerá, com o tempo, além de toda a medida, impondo as restrições da conhecida lei geral dos rendimentos decrescentes.”<sup>124</sup>

Finalmente, cabe a pergunta: Em que termos o regime autoritário se legitima? Em primeiro lugar, pela demonstração que faz de um Brasil ainda instável – propenso ao ilegítimo conflito – e que na ausência de controle não explicitará suas potencialidades. Em segundo lugar, pelo critério da eficácia. A legitimidade de um exército em campanha é seu memorial de êxitos. Em 1974, no auge da euforia, o II PND invoca este critério ao tratar da distribuição de renda: “Não pretende a Revolução haver, já, resolvido tais problemas. O que a Revolução mostrou,

---

123 Reis Velloso, J. P., Brasil: A Solução Positiva, op. cit., p. 69.

124 Op. cit., p. 11.

essencialmente, foi que problemas como esses podem ser resolvidos, com planejamento e capacidade executiva, prevalecendo, sobre quaisquer outros critérios, o interesse nacional. E mais: que podem ser resolvidos sem descontinuação do crescimento acelerado.”<sup>125</sup>

O leitor do II PND, em sua primeira excursão sobre o texto, termina esmagado pelo onipotente. Reis Velloso, comentando sua obra, diz: “Exatamente porque deve ser flexível, o PND do Brasil é curto, sintético, certamente um dos menores planos de desenvolvimento, no mundo inteiro.”

Porém, para o leitor mortal, o que impressiona é a onipotência. Senão, vejamos: “A Nação será mobilizada para, crescendo rapidamente, mas sem superaquecimento, controlar a inflação e manter em razoável equilíbrio o balanço de pagamentos com alto nível de reservas.”<sup>126</sup> Por conseguinte, o II PND se propõe, além das metas qualitativas necessárias, dada a “crise do petróleo” e com olhos na Nação-Potência, à preservação, com pragmática flexibilidade, das metas quantitativas: “É inegável que, a partir de agora, crescer a 10% com a mesma estrutura de produção e demanda da fase anterior seria difícil e pouco racional. As razões são, principalmente, que já se acha o setor industrial operando a plena capacidade, e em certos ramos superaquecido, e que estamos diante do fato novo, representado pela conjuntura mundial, já focalizada. A readaptação da estrutura de oferta e demanda que, então, se torna indicada realizar, no menor prazo consistente com a preservação do crescimento...”<sup>127</sup>

Preservar metas quantitativas e operar conversões de “qualidade” não é pouca tarefa. Porém, quando são sumariadas as mudanças de qualidade, verifica-se a extensão do cometido. Além do núcleo essencial da Estratégia – mudança do padrão de industrialização e “equilíbrio” da organização industrial – o II PND, descrito páginas atrás, de lambuja, se propõe a um grande programa de desenvolvimento social; à modernização da agricultura; à atenuação dos desníveis regionais; à implantação das regiões metropolitanas e uma política ampliada de desenvolvimento

---

125 II PND, p. 24.

126 Reis Velloso, J. P. Brasil: A Solução Positiva, op. cit., p. 48

127 II PND, p. 33.

urbano; à execução de uma política de controle de poluição e preservação do meio ambiente, etc.

O menor plano do mundo – no sentido físico – com o maior programa, em um mundo em crise. Em suas 134 páginas estão contidos todos os programas e recíprocas articulações imagináveis. Desafio o leitor a localizar algum ponto relevante que tenha escapado à capacidade de síntese dos formuladores.

E não faltam palavras de moderação: “É certo que não pode haver lugar para otimismo exagerados, num universo de profecias sinistras que vão da estagnação inflacionária à depressão econômica arrasadora. Por outro lado, conformar-se, *a priori*, ante tais expectativas sombrias de dias difíceis, com um pessimismo derrotista, seria refugar o esforço construtivo que, com fé, tudo pode, e aceitar, pela apatia e pelo desânimo, a generalizarem-se em ondas sucessivas, a realização, afinal, daqueles mesmos prognósticos negativos.”<sup>128</sup>

Um leitor mal intencionado poderia suspeitar de megalomania; um leitor desiludido com a leitura de outros planos poderia concluir tratar-se de um exercício de retórica abrangente; um leitor benevolente poderia concluir tratar-se de injetar fé em combalidos corações ante a crise do petróleo; um leitor místico poderia ali encontrar a palavra revelada de um ser onipotente. É trivial a possibilidade de múltiplas leituras de qualquer texto.

Sou um leitor com boa-fé. Creio que os formuladores do II PND estavam imbuídos de confiança na exequibilidade da proposta. Esta suposição se confirma por duas indicações de ordem geral:

- a) o esforço por implementar o plano;
- b) o fato de depois da publicação diversas metas terem sido revistas para ampliação.

Estas indicações estão exploradas na segunda parte deste trabalho. Por agora cabe explicitar as razões que lastream a suposição implícita de viabilidade político-econômica que, a meu juízo, com boa-fé, animaram a explicitação e a implementação da proposta.

Em primeiro lugar, a visão da Economia e da sociedade como sistemas controlados. O Estado como sujeito fixa os perfis futuros para a sociedade e a Economia e conhecendo seus padrões comportamentais dispõe de instrumentos para pragmaticamente, através de sanções e estímulos, produzir trajetórias de acercamento aos perfis escolhidos. Sua eficácia, neste particular, depende de estarem os conflitos sociais congelados ou minimizados. O II PND é produto de tal visão e de uma situação socioeconômica captada como de máxima eficácia de controle. É fácil, pois, entender que o II PND não tenha considerado resistências políticas à sua proposta. O Estado exerce como sujeito a vontade política da Nação.

Em segundo lugar, o exercício autoritário de vontade estaria – segundo o critério de eficácia – plenamente justificado pela performance anterior. O memorial de êxitos não só afiança a viabilidade da proposta como também o próprio êxito alimentou uma “pedagogia de racionalidade” que dá um lastro de ampla confiança na competência do sujeito. Por outro lado, o II PND está de certa forma deslumbrado com o patamar de industrialização já alcançado que autoriza uma mudança qualitativa no exercício do poder nacional. Isto está explícito quando diz: “Na última década, principalmente, mostrou a Nação ter condições de realizar política de país grande, com senso de seu próprio valor e consciência de responsabilidade – o habitual preço da grandeza.”<sup>129</sup>

Por último, a idéia de que a crise externa, além de gerar a oportunidade para a reedição do projeto nacional-desenvolvimentista, ampliaria o raio de manobra externo para uma potência emergente como o Brasil.

Tendo presente o paradigma militar, o Estado pensado como o comandante incontestado da sociedade e da Economia considerou a conjuntura mundial como o momento adequado para livrar a última batalha. Contou suas tropas; considerou seu moral elevado; e sem vacilações exerceu sua decisão: com esta Estratégia posso dar o grande salto final. E todos serão agradados e estarão agradecidos, pois a Nação

---

129 II PND, p. 23.

plenamente realizada dará uma grande festa para a entrada de seus filhos na vida adulta – a Democracia.

SEGUNDA PARTE

A IMPLEMENTAÇÃO DAS DIRETIVAS ESTRATÉGICAS

# Introdução

Tentaremos nesta segunda parte delinear as medidas de implementação das diretivas estratégicas atrás descritas e apreciar sua consistência com as articulações e forças que balizam a economia brasileira. Segundo nossa interpretação, ao longo do biênio 74/5 e primeiro semestre de 1976 – ainda que com crescentes dúvidas – foi perseguida a implementação da Estratégia que atualizando a Nação-Potência permitiria a outorga do certificado de maioria à Sociedade. Durante esse período, o II PND foi a matriz inspiradora de um elenco de inovações e ajustes institucionais, organizacionais e de aplicação de medidas instrumentais. Em um amplo espectro de ações estatais do período encontraríamos como norte as diretivas do II PND. Estas inicialmente prevaleceram sobre outras considerações, porém, na medida em que as duras realidades estruturais da economia fizeram valer sua presença e se magnificaram os problemas da reversão cíclica, observamos crescentes concessões de ordem tática que acabam por reduzir ao território da retórica o projeto inicial.

Cabe neste ponto um esclarecimento. O núcleo central da Estratégia descrito no primeiro capítulo deste trabalho foi, no período, adotado pelo Estado como seus objetivos permanentes. Sua perseguição em cinco anos resultaria na configuração de um perfil completo de potência-emergida. O dia-a-dia do processo político-econômico guardaria em relação a estes “Objetivos Econômicos Permanentes” a posição de esquema tático. O horizonte do curto prazo da política econômica da administração Geisel estaria balizado por um tríptico desiderato: manter a taxa de crescimento, equilibrar as contas externas e conter a inflação. Segundo o II PND, a busca dos “OEP” dar-se-ia através da passagem da política econômica por uma fronteira de horizonte mais curto balizada por aqueles objetivos. Em nossa perspectiva, enquanto os OEP conformariam



o desiderato estratégico, a ordem tática estaria cifrada na busca da tríplice performance.

Esta visão Estratégia/Tática na ordenação dos objetivos político-econômicos transparece na seguinte citação: “Para 1975, diante da continuada instabilidade e incerteza da situação econômica internacional, será necessário, na execução do II PND, dispor de flexibilidade e agir com rapidez. Deve-se evitar a definição de metas rígidas, mesmo com relação ao crescimento do PIB, atuando-se através de indicadores econômicos e sociais, revistos com regularidade, para consecução do objeto fundamental: preservar o crescimento acelerado, sem descontinuar o avanço no sentido de realizar-se o Brasil como nação desenvolvida.”<sup>1</sup>

Em inícios de 1976, já muito desinflada a euforia de 1974, a concepção supra-apontada subsiste. A segurança de um desempenho esplêndido da “ilha de prosperidade num mundo em crise” certamente já estava abalada, porém o principal da visão permanecia intocado, como se depreende da seguinte colocação: “Estará o país, em 1976, numa fase de adaptação com taxas de crescimento intermediárias. Tal estágio, nem por isso, será menos importante. O Brasil ganhará em melhor definição de sua estrutura econômica, principalmente a industrial. Ao fim do processo de desenvolvimento de novos setores e de realização da auto-suficiência quanto a insumos básicos e muitos segmentos de bens de capital, certamente estará a economia apta a tirar melhor proveito das oportunidades que a dotação de recursos naturais e a já avançada diversificação produtiva podem proporcionar.”<sup>2</sup>

A nosso juízo, em algum momento, ao longo de 1976, a Estratégia foi submersa, “envolvida” pelos crescentes problemas do nível tático. Não é fácil, contudo, precisar o momento em que objetivamente o II PND transformou-se em letra morta. Digo objetivamente, porque no nível apologético das declarações oficiais continua vigente. A manutenção subjetiva do II PND no nível da ideologia oficial não é, entretanto, um recurso meramente retórico eivado de má-fé. A prática do autoritarismo

---

1 Discurso da Presidência, por ocasião da aprovação do Plano de Prioridades Econômicas para 1975; JB, 15/01/75; grifo meu.

2 Mensagem ao Congresso 1976, p. 12.

pode conduzi-lo à autoconvicção. Por enquanto cabe sublinhar a dificuldade de rastreio, para os alheios ao poder, da gênese das mudanças voluntarísticas em regimes autoritários. O Palácio tem muitos desvãos que albergam em conveniente obscuridade as afluências, os conflitos e as composições de interesses. A reserva dos conciliábulos mantém em código de difícil decifração os resultados das negociações. Uma historiografia rigorosa de regimes autoritários depende do assentar da poeira da história, quando as memórias inconfidentes de cortesãos envelhecidos desvelem as manobras e contra-manobras palacianas que precedem e preparam a decisão do Príncipe. Aos alheios ao poder cabe o ler nas entrelinhas, colecionar vazamentos e consultar a lógica dos movimentos da Economia para tentar a reconstituição.

Ainda que oficialmente até fins de 1974 estivesse ainda vigente o I PND, esse é o ano de maior densidade de medidas de implementação da nova Estratégia. Já enunciada por ocasião do pronunciamento da primeira reunião ministerial, sua proclamação em 19/09/74 encaderna todo um elenco de medidas já implantadas. Tendo presente nossa hipótese de os fundamentos da proposta terem sido elaborados em silêncio durante 1970/73 por um Planejamento – condenado à penumbra dado o brilho do arquiteto do milagre – e amadurecida a concepção estratégica no Largo da Misericórdia, não surpreende a concentração de medidas promulgadas pré-II PND. O argumento da crise é invocado para justificar a urgência: “Ajustaremos a economia nacional, no mais curto prazo possível – e já o estamos fazendo sem choques traumáticos nem abalos esgotantes -, às novas condições do ambiente internacional, ora tão conturbado.”<sup>3</sup>

A idéia de que o básico da implementação já estaria alicerçado é reiterada enfaticamente por ocasião da Mensagem ao Congresso Nacional 1975. “Em síntese, no ano de 1974, a orientação adotada pelo Governo foi a de efetuar, rapidamente, todos os principais reajustamentos necessários, quer no campo da inflação, quer na adaptação da estrutura econômica brasileira à conjuntura mundial da crise (...) Parte importante desses ajustamentos diz respeito à redução rápida e, em seguida, nos próximos

---

3 Pronunciamento da Reunião Ministerial de 10.09.74.

anos, à eliminação do déficit em nossa balança de comércio, principalmente através de programas especiais de auto-suficiência.”<sup>4</sup>

É legítimo, pois, buscar no elenco de medidas implantadas em 1974 o conjunto de providências julgadas principais para o salto final da Nação.

Inicialmente cabe lembrar o reforço da centralização autoritária no interior do aparelho de Estado. Logo na primeira reunião foi afastado o estilo superministro: “...a experiência acumulada nos últimos anos em matéria de política de desenvolvimento recomenda uma série de aperfeiçoamentos institucionais na legislação geral e no funcionamento da cúpula governamental.”<sup>5</sup> A reformulação ministerial, conformando um sistema colegiado, encurtou a alçada de cada ministério e reforçou a centralização decisória. Vejamos como Reis Velloso descreve o resultado: “Essa estrutura resultou de uma evolução natural da experiência que se fez a partir de 1964, e se baseia no seguinte: O Presidente, no Palácio, é assessorado por quatro Ministros, cada um na área própria: os Chefes do Gabinete Civil e Militar, o Chefe do SNI e o Chefe da SEPLAN (este último para assuntos econômicos e sociais). A função da Secretaria de Planejamento é, essencialmente, assessorar o Presidente e auxiliá-lo na coordenação da política de desenvolvimento (econômico e social). Da mesma forma, ela o assessora quanto à destinação de recursos para os diferentes Ministérios, através do orçamento e da análise do Programa de Investimentos das empresas. A SEPLAN e o Ministério da Fazenda, em certo sentido, se complementam, porque, juntos, reúnem os principais instrumentos de ação geral (e não setorial) na área econômica. A SEPLAN tem o orçamento, o BNDE e as prioridades de empréstimos externos. A Fazenda tem os impostos, o sistema financeiro, o mercado de capitais, os incentivos às exportações, a CACEX, o CPA, etc. O CDE

---

4 Mensagem ao Congresso Nacional 1975, op. cit., p. 1516. O II PND anunciou o prazo de maturação da colheita: “Os resultados das modificações podem levar, em certos casos, de dois a três anos para manifestar-se, mas todos os ajustamentos, de objetivos e de instrumentos, já foram feitos ou deverão sê-lo em breve” (II PND, p. 27; grifo meu).

5 Pronunciamento de 19/03/74.

serve para estabelecer diretrizes e permitir a discussão de temas econômicos gerais. Não é o órgão para decisões específicas.”<sup>6</sup>

O processo iniciado em 1964, de conversão das instâncias estaduais e municipais em meros órgãos executivos do poder central, foi acelerado e concluído com a extinção dos últimos vestígios federativos durante o biênio 74/75.

Em 11/12/74 foi baixado decreto dispondo sobre a liberação e a aplicação do Fundo de Participação dos Estados e Municípios. Em seu artigo primeiro determina: “.. deverão ser observadas as diretrizes e prioridades nacionais de desenvolvimento”, e em seus outros artigos dispõe como deverão ser destinados os recursos – segundo programas e funções. Obviamente, mantém a SEPLAN como instância probatória para a liberação dos fundos. Tenha-se presente que para a imensa maioria das unidades da Federação os recursos da FPEM compõem o principal dos fundos para inversões e mesmo de financiamento dos gastos públicos correntes.

Pelo DL 74.157 de 06/06/74 é estabelecido o controle do endividamento estadual e municipal. A partir deste decreto o recurso por estas instâncias a fontes externas de financiamento é condicionado à aprovação prévia de seu mérito pela SEPLAN e de seus aspectos creditícios pelo Ministério da Fazenda. Em 13/11/75 o Banco Central, através de sua Resolução 345, dispõe que os Estados e Municípios terão que comunicar-lhe mensalmente a posição de suas dívidas, registrar quaisquer lançamentos de títulos de dívida, bem como anunciar qualquer intenção de contratar financiamentos para antecipação de receitas. As instituições financeiras estaduais comunicarão previamente operações com títulos públicos.

O II PND coloca, outrossim, as seguintes recomendações: “Os Estados serão, ademais, estimulados a criar Fundos Estaduais de Desenvolvimento, pela desvinculação progressiva de suas cotas-partes do Imposto Único sobre Lubrificantes e Combustíveis Líquidos e Gasosos (IULCLG), do Imposto Único sobre Energia Elétrica (IUEE), do Imposto Único sobre Minerais (IUM) e da Taxa Rodoviária Única (TRU), a

---

6 Reis Velloso, J. P., Brasil: A Solução Positiva, op. cit., p. 49.

exemplo do Fundo Nacional de Desenvolvimento (FND), recentemente criado pelo Governo Federal. Em particular, serão adotadas medidas para que nenhuma obra ou serviço, na esfera estadual ou municipal, seja contratada ou executada sem que haja recursos na programação de caixa.”<sup>7</sup>

Igualmente, avança-se na eliminação dos últimos vestígios de autonomia legislativa estadual quanto a seu principal tributo, o ICM. Reitera-se o princípio de “evitar as guerras de isenções entre Estados, firmando-se o princípio de que o ICM não é o instrumento próprio para a diferenciação das vantagens locacionais<sup>8</sup> e pela Lei Complementar nº 24 de 07/01/75, regula-se a aplicação do ICM na comercialização interestadual de produtos agrícolas.

A consolidação do Sistema Nacional de Planejamento Agrícola e a multiplicação das CEPAS subordinam sob a égide do Ministério da Agricultura as “políticas agrícolas estaduais.”

Ao longo de toda a gestão Geisel a complexa conversão das instâncias estaduais e municipais em meras delegacias executivas da administração central leva, inclusive, à idéia de um “reforço fiscal” dessas instâncias. É fixada a elevação dos percentuais de IPI e IR constitutivos do FPDM de 8% em 1975 para 18% em 1979. Esta medida nada tem a ver com aumento de autonomia federativa; trata-se pura e simplesmente de um reforço de caixa de órgãos executores de programações fiscais “federais.”

O BNDE, através do sistema nacional de bancos de desenvolvimento, opera repasses para os agentes financeiros estaduais, em um esquema de divisão de trabalho pelo qual os BD estaduais atuam na faixa das médias e pequenas operações e o BNDE com os grandes projetos. Na prática, o sistema enquadra esses agentes segundo as diretivas do Poder Central. Cabe, finalmente, sublinhar a importância da SEPLAN neste vasto sistema de centralização de poderes. Através do controle do Orçamento e do OPI enquadra as agências federais; através do controle do FPDM, as Secretarias de Fazenda estaduais e municipais; e

---

7 II PND, p. 125; grifos meus.

8 II PND, p. 125.

através do BNDE, subordina o sistema nacional de bancos de desenvolvimento.

Dada a gestação prévia da Estratégia no interior do aparelho de Estado, com o “cumpra-se” apostado já nos tempos do Largo da Misericórdia, supomos que as medidas de implementação acionadas pré-divulgação do II PND consistiram, para os formuladores da Estratégia, nos principais ajustamentos sem trauma que a economia deveria realizar. Segundo esta hipótese, são de particular significado as seguintes medidas pré-II PND:

- a Lei Complementar nº 19, que transferiu para o BNDE os fundos PIS/PASEP;
- o D.L. 1.338, que alterou a sistemática dos incentivos fiscais de pessoa física;
- a alçada e campo operacional das 3 irmãs – FIBASE, EMBRAMEC e IBRASA, sociedades de participação financeira e promoção empresarial especializadas, criadas no sistema BNDE.

O BNDE, em 18/04/74, declara que tem por meta um crescimento industrial de 13% a.a. nos anos seguintes. A mudança de Padrão de Industrialização já anunciada no pronunciamento de 19/03/74 – reordenando a política industrial, colocando em posição de setor líder os insumos básicos e os bens de capital em substituição às indústrias de bens de consumo durável e à “indústria” da construção civil – impunha, e isto estava claro para os estrategos, “aprimorar o funcionamento de nosso sistema financeiro agilizando-o de acordo com as exigências do desenvolvimento.”<sup>9</sup>

Havia consciência, ao início da nova administração, de que a reordenação de prioridades exigiria uma profunda reordenação financeira. O agente institucional por excelência seria o BNDE, que orientaria seus financiamentos, suas participações e demais incentivos para os setores prioritários e favoreceria a consolidação ou instalação de grupos nacionais em tais áreas prioritárias.

A Estratégia, pois, para sua concepção exigiria um esforço por disciplinar os fluxos financeiros, reordenando-os segundo as novas

---

9 Pronunciamento de 19/03/74.

prioridades. No primeiro mês da administração Geisel já o BNDE havia alocado seus recursos segundo a nova visão – de resto não muito diferente de seus alvos tradicionais. Porém, desde o início deve ter ficado clara a exigüidade de seus recursos ante a dimensão do cometido. Onde buscar recursos adicionais para o BNDE? O papel de mobilizador de poupanças voluntárias havia sido historicamente concedido ao setor financeiro privado. Dos fundos sociais de poupança compulsória, o FGTS constituía a base do sistema financeiro de habitação; restavam, pois, os fundos PIS/PASEP, que, criados pela administração anterior, estavam sob controle da Caixa Econômica Federal, onde serviam de linhas de financiamento ao consumo e ao capital de giro. Assim, o reforço do BNDE como mobilizador de capitais para as novas prioridades tinha como solução natural a transferência daqueles fundos da área da CEF para o Banco.

A Lei Complementar nº 19 duplicou os recursos à disposição do BNDE, convertendo-o em principal agente financeiro do II PND. Pouco após foi divulgado o quadro para o biênio 74/6 de fontes/usos de seus novos fundos:

	Julho 1974/	Julho 1975/ Junho 1975	Junho
1976			
FONTES			
I – PIS	4.850	10.000	
II – PASEP	3.450	6.100	
TOTAL	8.300	16.100	
USOS			
I – INSUMOS BÁSICOS	1.500	4.000	
1. Mineração	100	400	
2. Siderurgia	600	1.200	
3. Não-Ferrosos	120	300	
4. Química e Petroquímica	220	600	
5. Fertilizantes	120	500	
6. Celulose e Papel	140	500	
7. Cimento	200	500	
II – EQUIPAMENTOS BÁSICOS	350	950	
1. Bens de Capital s/encomenda	160	450	
2. Outros equipamentos	190	500	
III – FINAME	700	1.200	
IV – INFRA-ESTRUTURA	550	1.150	
1. Corredores de transporte	100	250	

2. Rodovias alimentadoras e de integração nacional	200	300	
3. Outros setores	250	600	
V – SISTEMAS DE COMERCIALIZAÇÃO/ DISTRIBUIÇÃO DE CONSUMO BÁSICO		300	500
VI – FORTALECIMENTO DA EMPRESA NACIONAL	4.900	8.300	
1. Modernização/reorganização de indústrias – FMRI	400	700	
2. Financiamento Capital de Giro – Empresas Líderes da Indústria – (Progiro)	1.000	1.600	
3. Reforço de capital dos Empresas	600	1.500	
4. Financiamento através de agentes	1.700	2.500	
5. Pequenas operações	1.200	2.000	
TOTAL	8.300	16.000	

A respeito da modalidade específica de reforço do poder mobilizador de capitais conferido ao BNDE, cabem as seguintes observações:

a) Transparece a idéia de, ao adicionar os fundos PIS/PASEP, posicionar o BNDE em uma posição influente sobre o setor intermediário financeiro não-bancário. Mediante a aplicação de seus fundos, o BNDE obrigaria e/ou induziria uma alocação de recursos que seria um múltiplo de aplicações com recursos próprios, para as empresas nacionais, segundo as prioridades do II PND. Diretamente, na medida em que os bancos de desenvolvimento – federais e estaduais – e os bancos de investimento privados, como agentes repassatários dos fundos BNDE, agregariam – dadas as condições de repasse – recursos oriundos de seus fundos próprios. O BNDE nos repasses não transfere 100% das operações para os agentes de seu sistema – esta diretiva seria mais à frente consolidada com a instituição dos Programas de Operações Conjuntas (POC). Indiretamente, na medida em que uma empresa nacional ao receber as bênçãos do BNDE fortalece-se ante o sistema financeiro como um todo. A medida deve ter sido pensada como uma nova articulação do setor financeiro cujo centro de gravidade seria o BNDE. Este subordinaria às prioridades da Estratégia os demais agentes financeiros públicos e privados. Aqui está implícita uma ruptura com as orientações prevalecentes no período Delfim Netto. Indica uma ausência de confiança e um esvaziamento das expectativas alimentadas no período anterior de



que o conglomerado financeiro privado viesse a se constituir autonomamente no agente mobilizador de capitais requerido para o “reequilíbrio do tripé” e determinante de um processo de expansão da economia sob comando de conglomerados nacionais privados. Por outro lado, o esquema imaginado deve ter parecido a seus mentores como de alta astúcia, pois cancelando em parte a autonomia do sistema financeiro privado ao funcionar com base em repasses, cooptaria estes agentes a aderirem às prioridades do II PND, alimentando suas vocações notariais. O sistema concebido realizaria uma divisão de trabalho: grandes operações com o BNDE; médias e pequenas com os agentes. O sistema permitiria ao BNDE agilizar e disseminar sua presença ante pequenas e médias empresas nacionais e ao mesmo tempo cooptar progressivamente outros agentes financeiros. Aliás, a concepção de um sistema que através de repasses conferia estímulos aos apetites notariais do sistema financeiro forneceu um poderoso argumento formal ao governo quando de sua resposta à crescente insatisfação sob o lema de estatização: “tem-se falado de uma excessiva centralização da aplicação dos recursos do fundo PIS-PASEP, que é de responsabilidade do BNDE. A colocação não está correta. O BNDE está aplicando, no corrente ano (1976), cerca de Cr\$ 18 a Cr\$ 20 milhões através de agentes financeiros disseminados em todo o país (na FINAME e no Programa de Operações Conjuntas – POC, este voltado, em 80% de suas aplicações, para a pequena e média empresa industrial e comercial). Ora, isso é mais do que o total dos recursos do BNDE obtidos através do fundo PIS-PASEP (que são estimados em Cr\$ 16 milhões). Em 1975, de um total de 12.190 operações no sistema BNDE/FINAME, cerca de 11.900 foram realizadas através de repasses.”<sup>10</sup>

b) Transparece igualmente a preocupação de minimizar traumas com a centralização realizada. De um lado permitiu-se que a CEF continuasse operando por conta própria as recuperações de PIS/PASEP aplicados com anterioridade à LC nº 19; por outro lado, a CEF – da área da Fazenda – foi incluída no sistema sob hegemonia do BNDE para algumas aplicações incluídas no Programa.

c) A abrangência – característica formal do “menor plano do mundo” – é visível na programação dos fundos PIS/PASEP. Grandes, médias e

---

10 CDE-IV, Serv. Graf. IBGE, p. 37-38.

pequenas empresas nacionais em insumos básicos e bens de capital; médias e pequenas em outros setores segundo sejam justificáveis a partir de subcritérios regionais via operações POC; empresas dos setores de comercialização e distribuição de itens da canastra popular – supermercados, cadeias de drogarias, de lojas de tecidos e confecções, etc. – empresas nacionais líderes de qualquer setor; empresas industriais nacionais que precisem de tratamento “hospitalar” (FMRI:); reforço de capital de giro; participações diretas e indiretas em capitais de risco; projetos de infra-estrutura da área de transportes, comunicações, etc. Uma rede ubíqua em cujo epicentro estaria o BNDE.

d) O sistema concebido cobriu praticamente tudo; mas não o essencial. Sim, porque o *interface* externo/interno da 4.131/63 concebido por Campos e ativado por Delfim Netto ficou fora desta concepção E o *open-market* – o interessante complemento interno que cola a dívida pública e a expansão monetária ao *interface* – também escapou ao sistema tão cuidadosamente concebido. Veremos em outra parte deste trabalho o significado e as conseqüências deste “esquecimento.”

e) Finalmente, cabe uma referência ao item VIII da Resolução do Banco Central sobre as normas que referiam à passagem dos fundos PIS/PASEP para o BNDE: “os riscos decorrentes das aplicações realizadas diretamente pelo BNDE, pela CEF e pelo Banco do Brasil serão suportados pelos próprios fundos do PIS/PASEP” (grifo meu). Considerando que os proprietários dos fundos não têm qualquer ingerência em sua administração, este dispositivo é no mínimo curioso.

O Sistema BNDE perseguiu os objetivos do II PND sem desfalecimentos ao longo do período que estamos examinando. Já em fins de 1974 surgiu a preocupação com o ritmo de apresentação de projetos industriais inscritos em suas prioridades. As queixas contra os índices de correção monetária trimestrais aplicados aos financiamentos do banco se avolumaram. Em resposta à “timidez” empresarial, o sacrossanto princípio da correção monetária foi violado. Admitiu-se a partir de 1975 – e posteriormente em 1976 – uma correção máxima de 20%. Seja porque o Ministro Simonsen convenceu seus pares<sup>11</sup> de que reduziria a taxa de

---

11 Aliás, o Ministro Simonsen disse na oportunidade: “Temos suficiente confiança em nosso programa, em nossa capacidade de combater a inflação, a ponto de jogarmos na hipótese de nos

inflação a este nível, seja como “seguro” contra pressões dos mutuários do SFH de gozarem do mesmo favor,<sup>12</sup> foi admitido o princípio de que eventuais excessos da correção acima dos 20% seriam deduzíveis dos impostos das empresas financiadas. A respeito da violação a meias do princípio da correção, cabe registrar os curiosos efeitos bumerangue dos dispositivos 75/6 de limite em 20%. Ao não se cumprirem as expectativas do Ministro Simonsen, o BNDE não pôde sustentar a prática e voltou à correção plena após 1977. A medida desfinanciaria o BNDE que no afã de ser instrumento do II PND cancelar-se-ia em boa medida. Isto, porém, alimentou ressentimentos dos que contrataram antes da violação do princípio da correção monetária e dos que vieram a contratar depois. O BNDE passou a falar em lucro zero, etc. Como conclusão: a meias e discricionariamente não se viola nenhum princípio. Porém, durante o biênio 74/5 isto não esteve visível: as aplicações do BNDE cresceram aceleradamente: em 1974 deferiu operações com aumento de 186% em relação ao ano anterior e em 1975 duplicou suas operações em relação a 1974.

Outra medida pré-II PND reveladora do tipo de “ajustamentos” ante a crise e de implementação das novas prioridades foi o DL 1.338, que reordenou os chamados incentivos fiscais ao imposto de renda sobre pessoa física. Como preliminar cabe registrar que na peculiar nomenclatura brasileira incentivo fiscal ao investimento de pessoa física é uma invenção que concilia a manutenção de uma escala nominal fortemente progressiva do imposto sobre a renda da pessoa física (renda também em um sentido muito especial) com o cancelamento das incidências sobre os grupos de rendas superiores. Sim, porque se aceitarmos que poupança pessoal é um resíduo-renda não gasta, é razoável supor que tais “resíduos” surgem no nível das altas rendas. Logo, são estes grupos que “investem” com ou sem incentivos. Ocorre que a invenção brasileira é denominar de incentivo a “investimentos” aplicações feitas segundo as diretivas governamentais, que, por serem feitas,

---

próximos anos, de 1976 em diante, a correção monetária se situará, efetivamente, abaixo do nível anual de 20%.” BA, 4/17/8/75, p. 29.

12 O recado foi dado pelo Ministro Reis Velloso: “Não abriremos mão do princípio da correção monetária.” Ante a quebra a meias de um princípio, uns são mais iguais que outros. BA, 4/17/8/74, p. 28.

permitem abatimentos fiscais, ou seja, cancelam em parte as altas taxas nominais do IRPF.

Pois bem, o DL 1.338 reestruturou todos os “incentivos fiscais”, que passaram a outorgar aos investidores as seguintes alíquotas:

Ações subscritas de projetos da área Nordeste e Amazônia	42%
Ações subscritas de projetos de reflorestamento	20%
Ações subscritas de Cias. de capital aberto	12%
Quotas de fundos de ações, em condomínios	9%
Debêntures conversíveis em ações	6%
Ações de Cias. de capital aberto compradas em bolsas	6%
Saldos médios de depósitos em cadernetas de poupança	6%
Debêntures inconversíveis	5%
Letras imobiliárias	4%
Letras de Câmbio	4%
Cédulas hipotecárias	4%
Depósitos a prazo	4%
Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional	3%

Estas alíquotas aplicadas aos “investimentos” feitos permitiriam, dentro de uma escala decrescente segundo a classe de renda bruta, a redução de 60% a 30% do imposto devido.

Sem opinar sobre a relevância do esquema gostaria de destacar a hierarquia das aplicações financeiras subjacente no espectro de alíquotas:

- papéis de nova emissão com maior incentivo que os já emitidos;
- papéis de risco com maior incentivo que papéis de crédito;
- papéis de crédito privado com maior incentivo que títulos de dívida pública;
- papéis com correção pós-fixada com maior incentivo que papéis com deságio.

Reis Velloso esclarece sobre a doutrina que preside a orientação neste particular: “No caso da poupança voluntária, sem medidas drásticas, a atratividade dos papéis de riscos deve ser aumentada, em comparação com os de renda fixa, e o alto custo da captação deve ser progressivamente diminuído. Naturalmente, é essencial tomar todas as precauções para evitar seja o desestímulo ao hábito de poupar, principalmente nas classes de rendas menos baixas, seja que a poupança

se encaminhe para aplicações especulativas. Em particular, a caderneta de poupança deve ser preservada como instrumento, por excelência, da poupança popular.”<sup>13</sup>

Cabe, sobre o complexo fortalecimento do sistema BNDE e DL 1.338, uma reflexão marginal. Enquanto o primeiro item cobriria parte da poupança compulsória – o FGTS permanecia com o SFH – o outro cobriria a poupança pessoal voluntária. Curioso que o item mais relevante da área privada – lucros não-distribuídos – não foi coberto por nenhum esquema. Na implantação da Estratégia não é detectável nenhum instrumento que canalizasse a principal componente da poupança privada para as prioridades estratégicas.

Quanto às três irmãs – FIBASE, EMBRAMEC e IBRASA – criadas no sistema BNDE, a especificidade de seus campos de atuação aconselha seu exame mais à frente, quando da apreciação em maior detalhe das diretivas.

## CAPÍTULO SEGUNDO

---

13 Reis Velloso, J. P., *Brasil: A Solução Positiva*, op. cit., p. 91.

# A alteração do padrão de industrialização

A mudança do Padrão de Industrialização dispunha no coração da Estratégia uma ampliação da oferta de insumos básicos perseguindo no principal a auto-suficiência nacional para 1980. Os investimentos destes setores criariam uma procura ampliada de máquinas e equipamentos. Esta demanda orientada crescentemente para o mercado interno constituiria um horizonte firme e programado para a expansão, a diversificação e a sofisticação tecnológica da indústria nacional de bens de capital. Ainda que o II PND não o diga, esta concepção colocava no centro do palco da industrialização brasileira a grande empresa estatal.

Uma espécie de “pudor” quanto ao assunto parece presidir a redação dos documentos oficiais. No pronunciamento da primeira reunião ministerial (19/03/74) aparece como única referência às grandes empresas estatais: “...caberá proeminente papel no desenvolvimento tecnológico nacional, pois são evidentes as deficiências para tanto, do empresariado privado em geral.” É elegante circunscrever ao desenvolvimento tecnológico as deficiências do setor privado e insinuar que este será o papel da grande empresa estatal. Em 1974 um preconceito, um pudor – quiçá o atavismo ideológico de reminiscências liberais –, impediu o II PND de dizer que a grande empresa estatal seria o líder da Estratégia. Em 1976, sob o fogo da campanha antiestatizante na Fala “Ação para a Empresa Privada Nacional” (CDE, 15/06/76), explicitou: “O Governo considera como seu campo de atuação direta: os setores de infra-estrutura econômica, normalmente através de empresas governamentais, em

Energia, Transportes e Comunicações, operando articuladamente com os Estados e Municípios. Nessas áreas de concessão de serviços públicos, o setor privado atuará complementarmente, na forma que for definida. Todavia, as indústrias produtoras de equipamentos e materiais para tais setores, pertencentes à indústria de transformação, não são áreas de responsabilidade do Governo, e sim da iniciativa privada.”<sup>14</sup>

Esta divisão de trabalho que inclui na infra-estrutura todo um outro conjunto de insumos básicos não é rígida. Sim, porque entradas do setor privado no campo público podem ser apontadas, bem como vazamentos da área pública para o campo reservado ao setor privado. Do primeiro caso são exemplos entradas de empresas privadas na área de Comunicações; do segundo, é exemplo notável a Usimec constituída para a produção de equipamentos siderúrgicos pesados e processamento de alguns perfis *down stream* Usiminas.<sup>15</sup>

Uma leitura com maior atenção do II PND constataria o trivial mantido pudicamente implícito: a Estratégia proposta desdobrar-se-ia precipuamente a partir de um elenco de projetos diretamente formulados e implantados pelas empresas estatais.

Nos poucos setores e ramos de insumos básicos onde não estava pré-localizada como líder a empresa estatal e tendo presente a diretiva de fortalecer a empresa nacional, inclusive em insumos básicos, a implantação da Estratégia gerou logo em 08/05/74 um instrumento financeiro: a Insumos Básicos – FIBASE. Creio, pois, não simplificar em demasia em considerar que as grandes empresas estatais, a recém-criada FIBASE e o sistema BNDE constituíam os primeiros e principais agentes, pensados pelos arquitetos do II PND, para a mudança do Padrão de Industrialização. Aliás, o que não foi dito pelo II PND aparece claro na Exposição de Motivos que encaminhou ao CDE o projeto da FIBASE: “O país não dispõe ainda de esquema de suprimento adequado de matérias-primas e bens intermediários fundamentais para sustentação de elevadas taxas de crescimento econômico. Essa situação se mostra

---

14 CDE-IV, Serv. Graf. IBGE, p. 27.

15 A Usimec é uma grande unidade produtora de bens de capital. Teve sua capacidade instalada duplicada em 1975. Seu capital acionário assim se distribui: BNDE 36%; Usiminas 29%; Nipon Steel 10%; Governo de Minas Gerais 16%.

particularmente relevante no que respeita à perspectiva em futuro próximo de vários desses itens básicos, que não se enquadram no âmbito de atuação das grandes empresas governamentais existentes.”<sup>16</sup>

Assim, para os insumos básicos não cobertos ou equacionados pelas demais empresas estatais foi concebida a FIBASE como um “mecanismo financeiro de apoio mediante financiamento e participações, para viabilizar empreendimentos de preferência sob a égide da iniciativa privada...” Esta *holding* e promotora foi pensada para atuar ativamente provocando respostas privadas. Isto está claramente enunciado na mesma Exposição de Motivos: “A atuação dos grupos empresariais privados no setor de matérias-primas básicas freqüentemente não tem sido satisfatória, a não ser quando estimulada e apoiada por grandes empresas ou mecanismos governamentais. É freqüente a atitude cartorial assumida em relação ao direito de pesquisa e lavra de substâncias minerais. Em outros casos, nota-se o ritmo lento imprimido aos projetos de investimentos e o flagrante subdimensionamento da capacidade de produção em relação às necessidades de mercado, ocasionando um clima de constante escassez.”<sup>17</sup>

## 1 A marcha dos insumos básicos

No pertinente à mudança do Padrão de Industrialização, a definição, o financiamento e a implantação pronta e tempestiva de um conjunto de projetos de insumos básicos teriam papel decisivo para a viabilidade da Estratégia. Na verdade, dada a específica institucionalidade brasileira, as metas básicas praticamente confundir-se-iam com a implantação de um elenco reduzido de projetos-chave a cargo de grandes empresas estatais alçadas pela Estratégia à posição de seus agentes centrais, às quais devemos agregar a recém-chegada FIBASE. Por conseguinte, justifica-se um esforço por reconstituir as peripécias da marcha de alguns projetos-chave, que nos fornecerão uma medida indireta, neste particular, da viabilidade da proposta.

---

<sup>16</sup> Exposição de Motivos CDE, 08/05/74.

<sup>17</sup> Idem.



Começamos pela siderurgia. Em 4/7/74 o CDE aprovou as normas relativas à implantação do Plano Siderúrgico Nacional. Nele se fixa como diretiva: “As metas estabelecidas para a Siderurgia no I PND consideravam passar-se de uma produção de 5,4 milhões de toneladas de aço em lingotes, em 1970, para 12,4 milhões em 1975, e 20 milhões em 1980. A reformulação precedida no PSN antecipou a meta dos 20 milhões de t para 1978, fixando para 1980 a nova marca de 25 milhões de t para uma capacidade instalada ao final do ano de 32 milhões de t. Nesse último total, estão incluídos os projetos de Tubarão e Itaquí, cuja produção seria na sua maior parte voltada para a exportação. Esses projetos estão sendo desenvolvidos com a participação acionária de empresas siderúrgicas estrangeiras. O esforço de investimento estimado é da ordem de US\$ 1,5 bilhão por ano no período de 1975 a 1980.”<sup>18</sup> Em 1974 as ampliações programadas para as três grandes usinas estatais de planos – CSN, Cosipa, Usiminas – tiveram seu custo elevado de 1,6 para 2,1 bilhões de US\$.<sup>19</sup> No início do II PND as duas novas grandes usinas – Itaquí e Tubarão (7 milhões de t/ano na primeira etapa) ainda estavam com suas definições de projeto em exame, suas estruturas acionárias e programas de comercialização com negociações em aberto. Em 1976 a Nippon Steel Co. condicionou sua participação no projeto Itaquí a uma reversão do mercado mundial de aço condenando o projeto ao *fog* em que ainda persiste. Em 1976 a Kawasaki reiterou sua promessa de participar do projeto Tubarão. O Brasil afirmou naquela oportunidade que não apoiaria a tentativa de constituição de um acordo dos países exportadores de minério de ferro.. Ao projeto Tubarão aderiu também a Finisider, italiana. Em sua longa marcha o projeto Tubarão alimenta em 1978 uma das mais atuais controvérsias específicas Estado/Empresários Nacionais que contestam a composição acionária e o acordo de acionistas da empresa. Entre o clima de 1974 e o prevalecente nos anos subseqüentes, houve na siderurgia pesada uma história de encurtamento sucessivo de ambições. A Mensagem ao Congresso 1975 prometia para 1976 a conclusão da Segunda etapa dos projetos de expansão das três grandes, permitindo uma capacidade de produção conjunta elevada para 7,2 milhões de t/ano.<sup>20</sup>

---

18 CDE I, Serv. Graf. IBGE, Rlo de Janeiro, p.. 62/3.

19 Declarações de técnicos do BID e do Banco Mundial. JB, 17/05/74.

20 Mensagem 1975, op. cit., p. 65.

Em junho de 1975 a revista *Veja* informa de reunião do Consider: “Já em 1972, o Consider prometia que somente as três grandes companhias estatais (Companhia Siderúrgica Nacional, Usiminas e Cosipa) produziriam 7,2 milhões de toneladas em 1975. No ano passado, transferiu-se a promessa para 1977.”<sup>21</sup> Em abril de 1978, quando da realização do 8º Congresso Brasileiro de Siderurgia, avaliou-se que a crise internacional e a evolução interna da economia haviam reduzido pela metade as metas de 1974. Entretanto, parecia não haver sido recuperado um clima de paz na indústria. Um diretor de grupo privado disse que o impacto da crise não foi suficiente para “evitar alguns projetos megalomaniacos ou mesmo políticos.”<sup>22</sup> Isto quanto aos planos e perfis pesados, área privativa da siderurgia estatal. Na área dos redondos e produtos leves, reservada à empresa privada, a Mensagem de 1975 reclama e adverte ao setor privado: “Considerando o relativo atraso verificado na realização dos programas de ampliação do subsetor de não-planos, o Governo adotará, a curto prazo, medidas no sentido de sua dinamização de sorte a assegurar o suprimento ao crescente mercado interno.”<sup>23</sup> Em outubro de 1975 é incorporada a Açominas. Seu capital é subscrito 40% pela Siderbrás; 20% pela CVRD; 20% pelo Governo Estadual de Minas e 20% reservado para um grupo estrangeiro. A Açominas produzirá laminados não-planos.<sup>24</sup> Em abril de 1976 realiza-se em Minas Gerais o VI Congresso Brasileiro de Siderurgia. Nele o Ministro Severo Gomes adverte: “A siderurgia brasileira e a economia como um todo sofrem hoje as conseqüências dessas falhas que traduzem-se na efetivação de importações que vêm acarretando graves dispêndios de divisas para o país.”<sup>25</sup> Paulo Villares, presidente do IBS e líder do grupo Villares, replica: “É preciso que o governo defina com urgência as regras do jogo, delimitando o campo de atuação das empresas estatais e privadas. Antes que se fale em desestatização seria bom manter intactos os objetivos fixados no governo Médici, que atribuiu à iniciativa privada a atuação no setor de aços não-planos.” Houve consenso no VI

---

21 VE, 18/6/75, p. 86

22 EX, 12/4/78, p. 17

23 Mensagem 1975, op. cit., p. 66.

24 VE, 08/10/75.

25 VE, 21/04/76, p. 110.

Congresso quanto à necessidade de “armar-se um esquema financeiro especial desviando recursos de outros setores.”<sup>26</sup>

A prioridade conferida pelo II PND aos não-ferrosos inspira uma reorganização do Conselho de Não-Ferrosos e de Siderurgia. Em 29/1/75 o CDE estabelece o Programa Nacional de Desenvolvimento da Indústria de Metais Não-Ferrosos. Seu inciso II dispõe: “constituem metas físicas de produção primária interna considerando-se os projetos previstos e os condicionais (estes vinculados à disponibilidade de matéria-prima), a serem atingidas até 1983 as seguintes: Alumínio (1.315 mil t), Cobre (400 mil t), Chumbo (172 mil t), Zinco (300 mil t), Estanho (21 mil t), Níquel (24 mil t). Os investimentos totais deverão atingir US\$ 5.230 milhões.”<sup>27</sup> As metas do CDE superam as do II PND formuladas com base nos projetos conhecidos até 30/6/74.

Na área de alumínio, além de expansões das empresas preexistentes — entre as quais o grupo Votorantin — o II PND depositou suas esperanças nas grandes reservas de bauxita na região de Trombetas. Foi concebido inicialmente um complexo — Alunorte produzindo 1,6 milhão de t/ano de Alumina, e Albras, 640.000 t/ano de alumínio. A instalação deste complexo requeria a construção da usina de Tucuruí — 5 milhões de kw em duas etapas. O complexo Alunorte-Albrás em 1974 era objeto de negociações entre a Light Metal Smelters Association (representando cinco grupos japoneses) e a CVRD. Em 1976, com suas metas iniciais reduzidas à metade e entrada em operação prevista para 1985, as negociações pareciam haver sido concluídas – CVRD 51% e LMS 49% dos votos. Para tal parece haver sido decisiva a absorção integral pelo Brasil dos investimentos de Tucuruí.<sup>28</sup> A CVRD, através de uma subsidiária – Alusul – está implantando uma unidade metalúrgica de alumínio no Rio de Janeiro para ampliar a oferta interna antes da entrada em operação do complexo Trombetas.

O cobre no Brasil, na entrada dos 70, estava em mãos do Grupo Pignatari. Em 1973 o BNDE encampou parte do grupo: seu pequeno

---

26 Idem.

27 CDE II, Serv. Graf. IBGE, p. 27.

28 O custo do complexo seria de 1,3 bilhão de US\$ e o da Usina, de 2 bilhões. Informações em BA 1/14-11-76, p. 35.

complexo metalúrgico Camaquã no RS e o projeto da Caraíba Metais/Bahia. Este velho projeto-sonho – vinha dos anos 50 – em 1974 continuava sem a pesquisa de jazidas concluída (três anos no mínimo) e sem a infra-estrutura específica de apoio definida. A encampação foi decidida por razões financeiras. Um dos diretores do grupo declarou que o atraso do projeto Caraíba foi devido “à irredutibilidade de Pignatari na negociação de acordos com os vários grupos estrangeiros que se interessaram em participar da iniciativa.”<sup>29</sup> O projeto foi transferido para a carteira da recém-criada FIBASE. Seria um bom caso para ensaio das novas modalidades associativas de capitais preconizada pelo II PND. O Consider programou para o metal em 1975 a instalação de duas usinas com capacidade total de 170.000 t/ano para 1982 e duas outras condicionais para mais 230 mil t/ano em 1983. Em fins de 1976 o projeto da Caraíba continuava em exame. A mensagem ao Congresso Nacional 1977 informa: “Quanto ao cobre, foram adotadas medidas para ativar a implantação do projeto da Caraíba Metais, na Bahia, com a produção de 150.000 t/ ano do metal. Atualmente sob controle da FIBASE/BNDE, o projeto deverá vir a contar com a participação do setor privado.”<sup>30</sup>

A produção de zinco em 1973 foi de 27.000 t, baseada em minérios com processo de exploração de alto custo. O Consider projetou para 1980 130.000 t/ano. As reservas de Paracatú de minério de boa qualidade em delimitação no ano de 1975 afiançariam a consecução da meta. A exploração mineral ficaria a cargo da Metais Minas Gerais – Metamig –, empresa controlada pelo governo estadual.<sup>31</sup>

Quanto aos álcalis – barrilha e carbonato de sódio –, desde 1974 a meta estava equacionada. A planta da CNA atingiria 200 mil t/ano de barrilha a partir de 1976. Seria implantada em Macau (RN) uma planta de 200.000 t/ano de carbonato de sódio, a entrar em operação em 1977.<sup>32</sup> Em 01/03/77 a Mensagem diz: “A CNA alcançou em 1976 (...) praticamente a mesma quantidade registrada ao ano anterior. A Empresa continua executando, em ritmo satisfatório, seu projeto de expansão para

---

29 BA, 1-14/9/75, p. 32.

30 Mensagem ao Congresso Nacional 1977, DIN, nº 80.

31 VE, 8/1/75, p. 70.

32 Mensagem 1975, p. 66.

200.000 t/ano de capacidade a ser atingida em 1977. De outra parte, estão sendo tomadas providências para a instalação da nova unidade (Macau). Em outubro último foi realizada a cerimônia de lançamento da pedra fundamental (...) cuja entrada em operação comercial está prevista para 1979.”<sup>33</sup>

Na área de fertilizantes os indicadores do II PND foram substituídos em 7/11/74 por metas indicativas para macronutrientes. Nessa data o CDE fixou as diretrizes para o setor através do Programa Nacional de Fertilizantes e Calcário Agrícola. O equacionamento deste setor com adoção de metas triplicadas em relação ao II PND foi considerado vital para a Estratégia no tocante ao objetivo de duplicação da taxa histórica de crescimento agrícola, com vistas à manutenção da taxa de crescimento de exportações e à melhoria do balanço alimentar da população brasileira.

A área de nitrogenados, a cargo do sistema Petrobrás, além de ampliação da planta de Camaçari, em 1976 contava com projetos decididos e em início de implantação em Araucária (Paraná) e Laranjeiras (Sergipe). Em 1977 prosseguiram os estudos de uma planta a ser instalada no terceiro pólo petroquímico e uma unidade no norte fluminense. Uma área sem problemas a não ser atrasos normais.

No tocante a potássicos, o Grupo Lume-Financilar – um dos cogumelos financeiro-industrial-imobiliário, etc. plantados durante o milagre – parece ter fechado os ouvidos à advertência da Exposição de Motivos da FIBASE (08/05/74): “É freqüente a atitude cartorial assumida (pelos grupos empresariais privados em relação ao direito de pesquisa e lavra de substâncias minerais”. O Grupo Lume, em 1972 – citado na época como exemplo de empresário dinâmico junto com Fernando Rodrigues do TAA (outro cogumelo) – ganhou a concorrência da CPRM para lavra das jazidas de evaporitos de Carmópolis. Consta que na ocasião a Petrobrás não gostou da solução, por ter sido afastada das jazidas. Em 1973 a Petroquisa assumiu 26% de participação no projeto. Em 1975 o grupo Lume – com sócios japoneses conspícuos – começou a cambalear. O grupo admitiu nessa data ampliar a participação da Petroquisa para 50%, porém recusou-se a vender sua participação, que avaliava em 1,3

---

33 Mensagem 1977, p. 83; grifos meus.

bilhão de US\$ (a estimativa inicial foi de 428 milhões de US\$). Em 04/06/75 o MME, através do Ministro S. Ueki, prometeu solução do caso nos próximos dias.<sup>34</sup> Dez meses depois, com a decisão de liquidação extrajudicial pelo Banco Central das empresas financeiras do grupo, foi cumprida a promessa de pronta solução do Ministro Ueki.<sup>35</sup> A Mensagem 1977 informa: “... em relação aos produtos potássicos, ainda continua em fase de definições o aproveitamento das reservas de potássio de Carmópolis para a produção de 1,0 milhão de t/ano de K<sub>2</sub>O.”<sup>36</sup>

Finalmente, a área de fertilizantes fosfatados foi equacionada pelo CDE com vistas à auto-suficiência em 1980. No início de 1975, por ocasião do Seminário promovido pela ANDA, o Ministro Paulinelli reiterou a meta. Grandes reservas minerais, autonomia tecnológica, possibilidade de suprir internamente 80% dos bens de capital requeridos para o setor e o esquema governamental de incentivos, financiamentos e subsídios garantiriam a auto-suficiência.<sup>37</sup> Porém quem controlaria as grandes reservas de Patos de Minas? Somente em fins de 1976 foi arbitrada uma solução para o caso.

Em junho de 1975 o MME estava às voltas com a orientação a ser dada aos fosfatos de Patos de Minas. Descobertos pela CPRM, estariam sendo pretendidos pela própria CPRM, pela CVRD e por grupos privados. Grande movimentação em Minas Gerais a favor da estatização com apoio de pequenos misturadores. Contra, alguns grupos misturadores, a Associação Comercial de Minas Gerais, etc. Divisões entre ministros discretamente pró e contra a estatização do fosfato. Uma disputa que assume dimensões interestaduais. Em agosto de 1976 as reservas de Patos de Minas – aproximadamente 50% das conhecidas – são outorgadas a uma empresa constituída por Petrofértil (grupo Petrobrás), FIBASE e Cia. Agrícola de Minas Gerais – Camig (Gov. Estadual). A empresa reservaria 40% de seu capital para grupos privados. Nessa oportunidade diversos misturadores já haviam manifestado interesse. Afastadas das jazidas de Patos a CPRM e a CVRD. Esta última exploraria por sua subsidiária, a

---

34 VE, 04/06/75, p. 81.

35 Ver a respeito VE 14/04/76, p. 87 e VE 28/04/76, p. 99-100.

36 Mensagem 1977, p. 76

37 Ver BA 5/11-5-75, p. 10/1.

Valep, criada em 1975, as jazidas de Tapira.<sup>38</sup> Outra subsidiária da CVRD, a Valefértil, implantaria complexo industrial para a produção de monoamônio fosfato e superfosfato triplo; a Valefértil, em 1975, estava aberta à associação tripartite. Outros projetos privados e de empresa estadual tiveram acolhida na composição. Segundo noticiário recente da imprensa, a Petrobrás estaria assumindo o controle da Valefértil.

O II PND, amparado na extrapolação das taxas de crescimento do consumo de produtos petroquímicos a partir do “milagre”, colocou o problema de urgente ampliação do setor. Em fins de 1975 o CDE escolheu o Rio Grande do Sul como local para o 3º Pólo. A unidade de eteno ficaria a cargo da Copesul (Petroquisa/Fibase) sendo reservadas as unidades de 2ª geração para grupos privados nacionais. Esta decisão significou a abertura de uma complexa arbitragem de múltiplos interesses divergentes e convergentes e reiterou a sériedade da orientação de desconcentração industrial. Candidatos à ampliação seriam os pólos paulista e baiano, o estado do Paraná, Rio de Janeiro, etc. Existem fortes indícios de que a implantação do 3º Pólo está em marcha lenta.

Em 04/12/74 o CDE firmou as diretrizes do Programa Nacional de Papel e Celulose, ampliando notavelmente os indicadores do II PND. Nesta área a CVRD já de longa data vinha implantando projetos de reflorestamento e desenvolvendo os estudos de uma unidade de celulose para exportação. Aqui havia a associação, em marcha, com capital japonês. Os incentivos fiscais ao reflorestamento, criados nos anos 60, se bem que aplicados muitas vezes com baixa racionalidade técnica e/ou “moralidade” duvidosa, junto com as exigências de plantio dos grandes utilizadores de madeiras e carvão vegetal, haviam constituído uma base florestal em expansão. A partir destas formações florestais surgiram diversos grandes projetos privados para celulose e papel que o II PND abençoou e incentivou. Em fins de 1976 o Presidente da Associação Paulista de Fabricantes de Papel e Celulose, H. Cherkassky, declara: “Dentro do II PND, o Programa de Papel e Celulose é aquele que mais vem se aproximando de sua concretização.”<sup>39</sup> Porém não prevaleceu

---

38 A reconstituição da longa marcha para a composição de interesses pode ser realizada com base em VE de 25/06/75, 31/03/76, 14/04/76, 05/05/76, 19/05/76, 25/08/76 e 01/09/76.

39 BA, 1/14-11-76, p. 27.

clima de paz na área. Em fins de 1975, no debate com o IBDE as empresas reflorestadoras apresentavam três reivindicações: a) derrogação do DL 1.376 (Os incentivos regionais – SUDENE e SUDAM – haviam logrado à redução – de 45% para 25% em 1978 – do incentivo ao reflorestamento devido ao “esvaziamento” regional dada a competição “interincentivos”); b) a criação de distritos florestais para superar as falhas técnicas do desordenado reflorestamento anterior; c) a possibilidade de utilizar as terras e os incentivos de reflorestamento para diversificações agrícolas (Estariam as reflorestadoras se apresentando como candidatas à modernização empresarial da agricultura tão desejada pelo II PND?).

Cherkassky, em entrevista a Exame em fevereiro de 1976, reclama contra a morosidade do CIP e da alta de preços dos equipamentos importados derivada dos depósitos prévios à importação.<sup>40</sup> Em fins de 1976 é categórico quanto ao “estado d'alma” do setor em relação aos fundos para incentivo ao reflorestamento, (FISSET), à iminência de cortes nos recursos do BNDE e à retirada da correção monetária prefixada de 20% a.a., dizendo: “Sem financiamento do BNDE não há possibilidade de se efetivar mais nenhum novo projeto no setor de celulose.” A respeito do cancelamento dos 20%, afirma: “creio então (com correção plena) que dificilmente alguém terá coragem suficiente para continuar investindo em celulose.”<sup>41</sup>

A área dos fármacos evoluiu. No início de 1976 estavam definidos diversos projetos, entre outros um projeto de vitamina C – Getec com maioria privada nacional, Roche e FIBASE; um projeto de antibióticos – Cibran com maioria privada nacional, FIBASE e licenciador português, etc. Neste setor a convergência do CDI, BNDE e da Ceme – como principal mercado institucional para medicamentos – abriu caminho para novas empresas nacionais.

A narrativa das peripécias de projetos-chave e setores de insumos básicos prioritários na Estratégia poderia se alongar. A complicada, lenta e infecunda evolução das negociações da Vale do Rio Doce com a *United States Steel* para a exploração das minas de Carajás – já em 1975 a *United*

---

40 EX, 2/76, p. 59-62.

41 BA, 1/14-11-76, p. 26



*States Steel* havia reduzido sua participação na Amazônia Mineração do 49% para 25% e em 1977 desistiu de vez; a marcha da Indústria Carboquímica Catarinense, vinculada ao MME, importante para enxofre e ácidos sulfúrico e fosfórico – aparentemente absorvido pela Petrobrás em 1978; as dificuldades do projeto Salgema, que tendo sido a primeira experiência de *joint-venture* tripartite viveu também pioneiramente o divórcio tripartite, terminando sob controle da Petroquisa na condição de desquitada – a dissolução e complicada novela da composição acionária tem capítulos como o afastamento do grupo privado nacional Euluz, a audácia e a timidez da Du Pont, as intrincadas decisões sobre unidades cloro e petroquímicas da Dow Chemical e Bayer (onde se comprova a força de velhos amores), etc. Tudo isto sugere que em poucos setores reinaram paz e eficácia na obediência às diretrizes estratégicas. Cimento e ácido sulfúrico parecem ser das poucas áreas de harmonia, para não fazer referência a uns poucos casos onde a constituição de empresas estatais ocorreu de forma mansa e pacífica, do qual é exemplo a experiência piloto da Petrobrás com álcool a partir de mandioca em Curvelo.

## **2 O estímulo à indústria de bens de capital**

A Estratégia proposta apoiava a mudança de Padrão de Industrialização na ação líder do setor de insumos básicos que criaria a frente segura de expansão da indústria de bens de capital. A demanda de máquinas e equipamentos gerada pela forte expansão de investimento nestes segmentos industriais se superporia ao patamar de demanda para o setor tradicionalmente gerado pelo investimento público notadamente nas áreas de transporte, energia e comunicações.

O II PND esperava do setor uma ampliação substancial. Em 1978 o valor da produção do setor deveria ter triplicado o nível de 1974. A participação nacional na demanda interna de bens de capital deveria ser de 60% contra 48% ao início do plano e além disso o setor deveria contribuir com cerca de US\$ 200 milhões ao esforço exportador.

A preocupação estratégica em consolidar a presença do setor transparece em Severo Gomes: “Ainda que, sob o ponto de vista de

balanço de pagamento, tivesse o país geração de divisas em níveis suficientes para continuar comprando grandes contingentes de equipamentos no exterior, seria vulnerável a Estratégia que apoiasse a sustentação do processo de desenvolvimento com base em crescente dependência externa quanto aos bens de capital.”<sup>42</sup>

Aliás, a preocupação com este ponto era tão grande que o II PND deixa escapar uma de suas raras críticas explícitas à política econômica da administração anterior: “No setor de bens de capital, particularmente quanto a equipamentos não-seriados, a preocupação fundamental é no sentido de inverter a tendência, que se vinha observando, a que o comprador se colocasse na posição de procurar importar o máximo, pelas desvantagens que a compra de equipamento nacional oferecia. Em grande medida, tal tendência já se inverteu, com as medidas adotadas pelo atual Governo, em complementação aos mecanismos de ordem fiscal e financeira montados pelo Governo anterior. O sistema de apoio, a ser completado, compreende a expansão do financiamento de longo prazo, a adaptação do sistema fiscal, a prioridade nas compras de órgãos e empresas de Governo e a ajuda especial para a participação nos projetos de maior importância do setor público.”<sup>43</sup>

Vejamos com maior detalhe as medidas de implementação orientadas ao salto quantitativo e qualitativo da indústria de máquinas e equipamentos. Em primeiro lugar, o BNDE, através de seu principal programa, anunciava já no início da administração Geisel: “Essa participação (Indústrias de Base) nos próximos cinco anos deverá elevar-se a um nível próximo a 70%, sendo 15%, pelo menos, no setor de bens de capital, o que corresponde a uma das referências quantitativas para o estágio atual e futuro do desempenho do banco.”<sup>44</sup>

O BNDE através do programa FRE usualmente financia até 60% do investimento (para Equipamentos Básicos pode chegar a 80%) com prazos de carência de até 18 meses após a implantação e de amortização de até 15 anos da contratação do financiamento. Este programa situa seus

---

42 S. Gomes, Conf. na ESG 27-8-74.

43 II PND, p. 38.

44 JB, 18/04/74. Em 1976 o orçamento plurianual do BNDE previa 22% das aplicações em Insumos Básicos e 45% (Inclusive FINAME) para o setor de bens de capital.

juros no intervalo de 5% a 8% mais correção, segundo as ORTN. O anúncio anterior não era de molde a gerar entusiasmo no setor de máquinas e equipamentos. Apenas reiterava a política de portas abertas e sinais de boas-vindas para projetos do setor de bens de capital. Os financiamentos tradicionais do banco estavam à disposição. E daí? Sempre estiveram. Uma pequena novidade era a intenção do BNDE de apoiar empresas de *engineering* e *design*, posteriormente área especializada da FINEP. Na verdade, facilidades do FRE/BNDE por si sós representavam muito pouco para a indústria nacional de bens de capital – tanto que esteve arredia do BNDE nos anos iniciais dos 70. Porém em simultâneo à reiteração da política de portas abertas foi anunciada a intenção de ativar a linha FINAME e particularmente o FINAME especial. Esta linha foi criada em 1973 e financia o comprador de máquinas e equipamentos de fabricação nacional produzidos sob encomenda, quando apresentam um relevante acréscimo do índice de nacionalização em valor, comparado com o que já estava sendo produzido no país, ou quando necessitam de desenhos especiais para sua construção. Também se enquadram nesta linha equipamentos que estejam competindo com congêneres importados, em licitação de âmbito internacional. O FINAME especial cobre até 80% do valor dos bens de capital e no mais acompanha as condições da linha FRE. Em 1973 o FINAME representou 26,3% do total de aplicações do BNDE. Sua ampliação significou para a indústria de bens de capital condições (montantes prazos, carência e juros) análogas às dos produtores externos.

Em 08/05/74 foi constituída a Mecânica Brasileira S.A. – EMBRAMEC. Esta empresa de participação de capital e promoção significou a montagem na órbita do BNDE de um instrumento de capitalização específico para o setor. Na exposição de motivos se ressalta o comportamento “conservador” da indústria de bens de capital – quanto à ampliação de capacidade – atribuindo-o à existência de capacidade ociosa só muito recentemente absorvida, à incerteza quanto a encomendas sobretudo por parte das grandes empresas estatais e, finalmente, à ausência de razoável domínio da tecnologia absorvida do exterior. A EMBRAMEC assumiria participações acionárias minoritárias ampliando a capacidade das empresas na contratação de financiamentos. A

constituição deste instrumento financeiro, adicional aos de que já dispunha o BNDE, significaria para a empresa que desenvolvesse projeto no setor de bens de capital reduzir seu esforço próprio a 21% do investimento total.

Em novembro de 1975, diante de considerações ligadas ao desequilíbrio nas transações correntes com o exterior e com o objetivo de vencer as últimas relutâncias de empresas do setor, o BNDE anunciou a grande benesse do ano. Para projetos de indústria de base que fossem aprovados até 31/12 daquele ano a correção monetária sobre o principal ficaria restrita a 20%, ficando o eventual excedente desses 20% a ser abatido do imposto de renda das empresas tomadoras dos empréstimos. O sacrossanto princípio da correção monetária havia sido quebrado – creio que este foi o momento de mínima cotação de seu culto. Em tempo e para não esquecer: a medida não foi retroativa para projetos de indústria de base aprovados pelo Banco em exercícios anteriores. Isto gerou uma terrível irritação, com argumentos do tipo: “Respondi com presteza à convocação da Nação e sou discriminado.” Salvo engano, a Fundação Tupy anunciou a desativação de seu projeto de expansão com o argumento – iniquidade do BNDE.

Às supracitadas medidas para estimular ampliação de capacidade foi se sucedendo uma série de disposições para preservar a demanda para a indústria nacional de máquinas e equipamentos. O CDE, por sua Resolução nº 6/74 de 20/05/74, recomendou aos ministérios e respectivas empresas estatais a prioridade e a preferência para compras internas. Posteriormente a Resolução CDE 10/75, de 18 de junho de 1975, criou, inspirada na experiência da Petrobrás, os Núcleos de Articulação com a Indústria, a serem implantados nas empresas estatais com a obrigação de: informar a indústria nacional sobre as características e dimensões de sua demanda futura de equipamentos; transmitir à engenharia de projetamento da estatal as características e possibilidades técnicas da indústria nacional de bens de capital; detectar questões para pesquisa e desenvolvimento e sua absorção pela indústria nacional de bens de capital; e possibilitar, na medida do possível, a posição de *prime contractor* para empresas nacionais de consultoria. Posteriormente este sistema foi integrado pela constituição do CCNAI (Centro de Coordenação dos Núcleos de

Articulação da Indústria), que consolidaria os *interface* existentes no nível de cada empresa estatal.

Estes mecanismos de boa vontade no intercâmbio de informações mutuamente vantajosas foram reforçados por importantes alterações no âmbito do CDI. Este órgão, primeiro credenciador de projetos de ampliação ou instalação ao acesso a incentivos fiscais sobre equipamentos importados e a facilidade creditícia, por suas Resoluções 34/74 e 35/74, passou de “fácil” a “difícil.” Pela primeira Resolução o CDI não mais apreciaria projetos com investimentos iguais ou inferiores a 2.500 vezes o maior salário mínimo vigente no país. Pela Resolução 35 restringiu o acesso ao CDI a projetos inscritos nas prioridades do II PND. Na prática, estas duas resoluções ampliavam a proteção aduaneira e fiscal de máquinas e equipamentos produzidos internamente demandados por todos os setores não prioritários para o II PND. Em 08/07/74 foi promulgado o DL 1.335, equiparando as vendas internas de equipamentos e máquinas às vendas para o exterior. Isto significou a eliminação da carga de IPI e ICM das vendas internas resultantes de licitações entre produtores nacionais e internacionais ou de acordos de participação homologados pela CACEX – negociados entre o projeto e a ANDIB/ABINEE – e financiados por fontes externas ou fontes financeiras internas oficiais. Com este DL foram estendidas aos fabricantes nacionais todas as vantagens concedidas para a importação de máquinas e equipamentos, desaparecendo desta forma o tratamento privilegiado concedido ao vendedor estrangeiro com base na Lei do Similar Nacional.

O MIC, em 1975, além de imprimir com o CDI rigor quanto à reserva de mercado para a produção interna de máquinas e equipamentos, baixou em 19/11/75 a Portaria 262, criando um Grupo de Trabalho para reavaliar as normas referentes aos Planos de Nacionalização.

Em 02/12/75 foi baixado o DL 1.428, que reforçou a atuação do CDI na política de incentivo à indústria de bens de capital. As isenções aduaneiras, antes totais, foram classificadas em dois grupos, com 50% e 80% de reduções aduaneiras, segundo critérios baixados pelo CDI e prévia manifestação daquele órgão no nível do Projeto. Assim, SUDAM, SUDENE, SUDEPE, etc. passariam a conceder seus valores fiscais após avaliação do CDI. Este baixou as Resoluções 47 e 48 de 09/03/76,

restringindo a lista de setores que teriam acesso aos dois níveis de redução e apertou a análise de cada projeto. Agora para contornar o CDI somente decreto presidencial. No final de 1976 a fixação dos depósitos prévios por 360 dias, a limitação do teto para as importações de bens de capital pelas estatais, etc., compuseram uma escalada legal a favor de maximizar as compras internas.

Em simultâneo desenvolveu-se, a partir do INPI-MIC e do sistema BNDE/FINEP, todo um esforço para desenvolver a engenharia e a consultoria nacional de *engineering*, para dificultar brechas na compra de tecnologia, nos contratos de assistência técnica, etc., visando a políticas de desenvolvimento e à adequação da transferência de tecnologia a serviço do fortalecimento da indústria de bens de capital.

A consolidação da indústria de bens de capital – componente crítico para a mudança do Padrão de Industrialização – foi, por conseguinte, perseguida com firmeza ao longo do período 74/76: montagem de um padrão de financiamento e capitalização para as empresas do setor, ampliação de linhas de crédito para a comercialização da produção interna, esforço para neutralizar e/ou compensar as vantagens financeiras e tecnológicas dos fornecedores internacionais, estímulo à engenharia de projeto (básica e de detalhamento), disciplina e tentativa de desvio das importações para o mercado interno, ampliação das margens de proteção aduaneira e fiscal, etc. Se houve frente de implementação da Estratégia objeto de concentração de atenções, foi o fomento à indústria de bens de capital. Por múltiplas ações o II PND esforçou-se por tratar a vela de libra seu setor predileto.

### **3 O Reajuste da infra-estrutura: energia-transporte**

Já vimos a posição crucial conferida pelo II PND às políticas de energia e transporte ante o duplo cometido de permitir a mudança de Padrão de Industrialização e ajustar a economia brasileira às novas realidades estruturais da economia mundial emergentes da “crise do petróleo” e conseqüente elevação dos preços relativos de energia.

Quando se observa em conjunto as medidas de implementação das políticas de energia e transporte assumidas até fins de 1976 fica a curiosa impressão de um abismo entre as ambições no longo prazo que suportam as medidas com os olhos no futuro e a timidez ou mesmo complacência das políticas de energia e transporte orientadas para a operação corrente da economia.

Espero encaminhar minhas observações para este divórcio que parece perseguir para os anos 80 uma infra-estrutura de energia-transporte radicalmente distinta da atual, mediante a instalação de novas capacidades, conciliando entretanto com os padrões atuais de utilização da infra-estrutura de energia-transporte já construída.

O otimismo que impregna o II PND parece explicar, à primeira vista, este divórcio que, de 1974 a 76, pretende para o binômio uma “revolução marginal” e pratica a complacência com seus padrões pré-crise. Após 76 a situação se inverte e é feita uma autocrítica que reduz os ímpetus “revolucionários marginais” e tenta-se ainda com timidez uma alteração dos padrões correntes. É altamente discutível se distinta opção em 1974 teria alterado radicalmente o curso político-econômico subsequente; porém é inquestionável que a adoção relutante e a meias tintas em 1976 de austeridade na política de energia-transporte definitivamente chegou tarde.

Algumas citações de personalidades do governo ajudam a situar a perspectiva oficial nos idos de 1974. Em abril, o Ministro Ueki, no discurso de abertura do 4º Congresso Brasileiro de Siderurgia, afirmou: “Teremos petróleo e seus derivados para atender à expansão da economia brasileira.” Um empresário industrial comentou na oportunidade: “Garantindo petróleo desse jeito, o governo assume uma grande responsabilidade. Acho isso um pouco temerário.”<sup>45</sup> No mesmo conclave, o Ministro Severo Gomes convocou o empresariado ao consumo crescente de energia elétrica, cuja oferta seguiria se expandindo a 13% a.a. Em agosto, o Ministro Ueki, em entrevista comentando o cenário energético brasileiro, reiterou seu ufanismo: “Houve racionamento nos diferentes países, anúncios luminosos foram apagados,

---

45 VE, 01/05/74, p. 91.

os veículos não circulavam em fins de semana, vôos aéreos foram cancelados e muitos governantes estão ainda atônitos com o fantasma da escassez; enquanto isso, o Brasil pode manter sua política que levará à redução progressiva nas importações de combustíveis.”<sup>46</sup>

Com as limitações do *outsider* posso tentar uma reconstituição da opção otimista de 1974. Antes, porém, convém balizá-la. O petróleo importado seria responsável por aproximadamente 40% do balanço energético. O crescimento de nossa economia estaria vulnerabilizado no longo prazo se mantida tal participação, porém, a curto e médio prazo, poderíamos preservar os padrões atuais enquanto seriam construídas as bases para a solução definitiva da vulnerabilidade. Alterar radicalmente os padrões atuais poderia criar uma crise que, atenuando o dinamismo da economia, dificultaria a solução do problema no longo prazo. Alterar os padrões atuais seria a opção por uma política de rigorosa contenção do desperdício e uma política de conservação de energia; lançar as bases para a solução do problema no futuro seria a opção pelo fomento à exploração de novas fontes energéticas pela intensificação da pesquisa e da prospecção de petróleo e pela política de substituição dos derivados de petróleo por outras fontes energéticas, notadamente a energia elétrica de origem hidráulica.

O II PND e as medidas do período 74/6 denotam que foi feita a segunda opção. Ela implicava uma concentração de recursos no desenvolvimento da produção nacional de petróleo e outros itens energéticos, bem como na realização de um esforço por reformulação do perfil industrial, pela alteração dos conceitos de transporte inter e intra-urbano, etc.

A opção em matéria energética melhor que outras ilustra a idéia de que o II PND fez da “crise do petróleo” a justificativa para a proclamação serena e não-traumática do projeto de potência nascido no interior do aparelho do Estado. Em matéria de energia optou-se por uma “revolução marginal”, demonstrada sua necessidade com o argumento da crise. Porém a mesma crise não intimidou o suficiente para a adoção de políticas de contenção do desperdício e de conservação energética. Neste

---

46 VE, 7/8/74, p. 94.



sentido, a opção energética se inscrevia medularmente na visão estratégica e ao mesmo tempo preservava a mística do milagre. Benevolente com os padrões correntes de consumo e utilização de energia e arrojado em seu projeto de longo prazo, o Príncipe deve ter considerado sua opção magnífica.

Creio que três elementos de convicção balizaram a opção energética. Em primeiro lugar, a avaliação do Brasil em posição intermediária no tocante às repercussões da “crise do petróleo.”<sup>47</sup> Segue-se a idéia de que o Brasil detinha bons trunfos para aprofundar suas relações externas e obter, via comércio externo ampliado e através do jogo nos espaços criados pela multipolaridade, divisas e recursos para importações correntes de combustíveis e consecução das prioridades estratégicas. Em terceiro lugar, a confiança em que a médio e longo prazo o país poderia alterar radicalmente suas fontes de energia – em magnitude e composição – bem como realizar o novo perfil industrial e modificar os conceitos de transporte.

Evidentemente os dois últimos elementos de convicção guardam entre si inter-relações e, por sua vez, se cruzam com a própria questão energética. A viabilização de cada componente depende da materialização dos outros e, por sua vez, o conjunto somente seria possível se a economia preservasse seu dinamismo. Esta visão aponta a principalidade das articulações recíprocas entre os programas de petróleo, energia nuclear, os projetos de Itaipu, do complexo Albrás-Tucuruí, Carajás, Itaipu, Ferrovia do Aço, etc. As medidas que viabilizassem esse pacote de projetos preparariam o último salto para o pleno desenvolvimento. A curto e médio prazo tais medidas no principal confundir-se-iam com os esquemas de associação e financiamento que viessem a ser articulados e implementados. Novamente a observação das medidas de 1974 é elucidativa quanto ao tipo de avaliações que foram feitas pelos estrategas.

Em 20/05/74 é constituído pelo CDE o Fundo Nacional de Desenvolvimento – FND. No Brasil, desde a década dos 40 se havia plasmado a vinculação de recursos fiscais a programas setoriais. Assim, energia elétrica, programas rodoviários, etc., contavam com fontes

---

47 Ver Introdução do Capítulo VIII do II PND.

tributárias vinculadas. No orçamento para 74 tais vinculações correspondiam a 35% da receita do Tesouro. Resultado consolidado de um grande pacto que iremos analisar, tais vinculações representavam um óbice ao reordenamento de prioridades setoriais proposto pela Estratégia. Cancelar abruptamente tais vinculações seria no mínimo temerário. Dado que havia confiança na manutenção de alto dinamismo da economia a solução imaginada foi:

- a. Fundir os fundos num “Fundão”.
- b. Criar no “Fundão” (o FND) subcontas que manteriam as antigas vinculações porém em percentuais decrescentes entre 75/9 – decrescendo a 10% ao ano, as vinculações estariam reduzidas a 50% em 1979.
- c. As parcelas desvinculadas seriam regidas pela Lei 6.093, que dispõe em seu artº 4º: “a parte restante dos recursos do FND será aplicada prioritariamente nos setores de minas e energia, transportes e comunicações, podendo outras áreas ser ainda incluídas em decorrência de prioridades definidas em cada Plano Nacional de Desenvolvimento (PND).”

Ou seja, a redução progressiva das vinculações e o disposto pelo artº 4º permitiam com o FND um *by-pass* constitucional no sistema de vinculações. A SEPLAN recuperaria ao longo de 1975/9 flexibilidade total na distribuição de parcelas crescentes da capacidade pública de investir, devido à redução dos percentuais vinculados e ao crescimento da receita tributária. Uma solução de engenharia que burlava o grande pacto, uma solução recomendada às administrações estaduais. O FND, ao qual convergiram os fundos vinculados em progressiva desvinculação, recursos de origem externa, recursos orçamentários específicos, etc., permitiria a reordenação de recursos segundo a visão estratégica. O FND seria, pois, a caixa única em nível de orçamento central para a implementação dos projetos de infra-estrutura.

Todo o elenco de programas e empresas estatais da área de infra-estrutura teria acesso ao FND. Às grandes e menores figuras deste elenco – Petrobrás, Eletrobrás, RFFSA, Telebrás, etc. –, o II PND veio adicionar novos personagens. Assim, em 1974 surge a Nuclebrás, que em 1975 constitui um sistema com subsidiárias para mineração, serviços de engenharia, produção de equipamentos, etc.; em 1974, surge para o

desenvolvimento de estudos, projetos e serviços de fiscalização de obras a Empresa de Engenharia Ferroviária – Engefer; em 1974, para reparação naval, à Empresa Brasileira de Reparos Navais – Renave;<sup>48</sup> no mesmo ano aparece a Empresa Brasileira de Transportes Urbanos – EBTU; em 1975, a Portobrás; posteriormente surge a modesta Radiobrás, etc. Pareceria, à primeira vista, que um processo de multiplicação celular estaria animando o organismo estatal a uma expansão irresistível, que apenas o triste carvão nacional não haveria recebido sua “Carbobrás”. Aliás, alguns, com visível má vontade, assumiram esta multiplicação de siglas como um indicador de estatização. Intencional ou inadvertidamente desconhecem que na maioria dos casos as novas siglas apenas “modernizam” velhas repartições. Engefer (ex-DNEF); Renave (ex-costeira); Radiobrás, Portobrás, etc. Entretanto, por trás dessa modernização está o duplo propósito de agilizar essas administrações e possibilitar-lhes acesso a novos esquemas de financiamento.

A criação ou cirurgia plástica constitutiva desses agentes lhes possibilita contratar com mais facilidade seus empréstimos, operar agilmente e faturar suas produções.

Em sincronia com a multiplicação dos agentes, o II PND sofisticava os planos setoriais e subsetoriais. A lista é extensa e cobre praticamente todos os setores. Com a SEPLAN no comando de um quase indecifrável, para os não-iniciados, sistema de manejo de Fundos e subfundos, com o Ministério da Fazenda como guardião das chaves do Tesouro, com planos setoriais e agentes ágeis, o Estado teria o sistema instrumental armado para a área de infra-estrutura. Neste particular cabe ainda referência ao BNDE, que poderia atuar complementarmente para alguns dos programas (corredores de transporte, rodovias de integração e redes vicinais) com recursos PIS/PASEP .

Relembrando a marcha dos programas e projetos de infra-estrutura ao longo do triênio inicial da administração Geisel, gostaria de assinalar:

Na área de hidreletricidade, a constituição em 1974 da Itaipu Binacional para a implantação da usina, com custo inicialmente orçado

---

48 A Renave foi posteriormente privatizada para joint privada nacional/Ishikawajima.

em 4 bilhões de US\$. As linhas de transmissão em alta tensão custariam mais um bilhão de dólares.

Na área de energia nuclear, já em 1974 havia indicações de que o II PND conferia alta prioridade a esta fonte energética. Indicações dessa prioridade em 1974 foram a multiplicação dos projetos de usinas termonucleares e a constituição da Nuclebrás. Na Exposição de Motivos desta última, o Ministro Ueki declara: “São justificadas pelo propósito anunciado pelo governo de implantar um programa de aproveitamento dos recursos nucleares para geração de eletricidade. Assim, o país precisará adquirir com relativa urgência a tecnologia indispensável para operar uma indústria capaz de fabricar todos os componentes fundamentais às instalações produtoras do combustível nuclear.”<sup>49</sup>

No primeiro semestre de 1975 é negociado o Acordo Nuclear Brasil-Alemanha que entra em vigor em 18/11/75. O acordo prevê a colaboração cobrindo as áreas de pesquisa mineral, enriquecimento de urânio, reprocessamento de plutônio, produção de combustível e construção de reatores e usinas.

Na área do petróleo desde o início de 1974 estão claras como diretivas: a) a intensificação dos programas de pesquisa, prospecção e exploração das possibilidades da plataforma submarina; b) a elevação dos preços de refinados de petróleo, multiplicando os lucros do sistema Petrobrás; e c) a exploração em profundidade do movimento de internacionalização da empresa. Em outubro de 1975, em discurso que lança o Proálcool e anuncia a intenção de negociação de contratos de risco com empresas estrangeiras para ativar a exploração da plataforma submarina, o General Geisel, após reiterar “Meu Governo deu e continuará a dar integral apoio à Petrobrás, que ainda considero minha casa”, resume a política de petróleo: “.. a curto prazo usaremos o recurso de limitar o consumo pela elevação dos preços, principalmente da gasolina, evitando o mal maior que seria o racionamento direto. A médio prazo contamos com o aumento de produção de petróleo, proporcionado pelos novos campos já descobertos na plataforma e pela ponderável contribuição que será obtida com a produção de álcool. Em prazo maior,

---

49 VE, 6/11/74, p. 33.

depositamos nossa confiança não somente nos novos êxitos que a Petrobrás conseguirá, mas também na exploração industrial do xisto e, ainda, nos resultados positivos que poderão advir da nova modalidade operacional que o Governo vem de autorizar – os contratos de serviço, de risco.”<sup>50</sup> Convém sublinhar alguns pontos dessa política.

Em primeiro lugar, e isto é fundamental, rejeita-se o racionamento e se reitera a política de elevação dos preços relativos dos produtos de petróleo. Essa confirmação defende a capacidade de investimento da Petrobrás e será reconfirmada – apesar de pequenas medidas de contenção do consumo – até os dias atuais.

Em segundo lugar, é demarrado o Proálcool, de magnas implicações para o desenvolvimento da agroindústria canavieira e confirmada a esperança no desenvolvimento da produção dos campos submarinos já localizados. Aliás, o discurso anuncia a entrada inicial em produção das províncias do RN e de Campos, para 1977.

Em terceiro lugar, ao abrir a plataforma submarina a contratos de risco, a Petrobrás completa a lógica de sua internacionalização. Operando através da Braspetro na Argélia, no Egito, no Iraque, no Irã, em Malgaxe, na Líbia, na Colômbia, etc., a Petrobrás, corretamente considerada pelo General Geisel “uma empresa exemplar, com ótimo renome internacional, inteiramente consolidada...”, abre a recíproca que lhe permite inclusive maior composição em ulteriores negociações com suas pares petroleiras.

Na área de transportes, os programas rodoviários prosseguiram até 1976 em seus níveis usuais com os igualmente usuais problemas de liquidação das faturas do DNER e dos DERs estaduais. O programa naval inscrito na mais alta prioridade para reduzir o balanço de fretes e com um sistema de financiamento específico é mantido a plena carga. Levou a construção naval no Brasil ao terceiro lugar no *ranking* mundial em 1977. O transporte hidroviário foi reforçado com a nova prioridade aos investimentos portuários. Porém aqui a grande novidade do II PND foi o Programa de Desenvolvimento Ferroviário. Suas metas iniciais previam triplicar as t/km transportadas entre 1973 e 1980. Para tal indicava-se a construção de 3.800 km de novas linhas, e variantes, melhoramentos em

---

50 JB, 10/10/75.

10.800 km de linhas existentes, mudança de bitola em 3.200 km e aquisição de 25.000 vagões e 300 locomotivas.

Uma indicação do peso relativo conferido pelo planejamento a cada área de transportes pode ser obtida na Mensagem ao Congresso Nacional 1975. O plano de Construção Naval receberia Cr\$ 25 bilhões; o Desenvolvimento Ferroviário, Cr\$ 30,5 bilhões e o Rodoviário, Cr\$ 40 bilhões. O sistema portuário e os transportes urbanos de massa ainda estavam por ser definidos naquela data. Esses programas caminharam normalmente até fins de 1975 e início de 1976.

#### **4 Desequilíbrios regionais e desconcentração**

Cabe uma preliminar sobre a política de correção de desequilíbrios regionais durante o II PND. Em nenhuma época foram tantas as medidas orientadas à minimização destes desequilíbrios. No pronunciamento da Primeira Reunião Ministerial o tema apareceu com duas referências. A primeira dizia respeito ao aprimoramento dos mecanismos de utilização dos incentivos do Imposto de Renda e a segunda assinalava a necessidade de um aperfeiçoamento do Imposto sobre Circulação de Mercadorias no pertinente à repartição institucional de receitas fiscais. Posteriormente, quando da divulgação das Fontes e Usos projetados pelo BNDE para os fundos PIS/PASEP e do II PND, ficaram claras outras diretivas.

A primeira é apresentada com clareza pelo II PND: “Por outro lado definiu-se orientação segundo a qual o sistema de bancos federais – e em particular o BNDE e o Banco do Brasil – atuará marcadamente no sentido da correção de desequilíbrios regionais, em reforço à ação do BNB e BASA.”<sup>51</sup> A outra diretriz consiste na criação do Fundo de Desenvolvimento de Programas Integrados, FDPI – pelo DL 72.062 de 06/04/74. Assim, aos velhos mecanismos o II PND agregaria como reforço das políticas de correção dos desequilíbrios regionais diversas medidas que permitem o seguinte grupamento:

---

51 II PND, p. 116.

- a. Um novo enfoque de atuação segundo o qual o Ministério do Interior, com a referência espacial, buscaria coordenar as ações de múltiplas agências federais e estaduais para, através de ação integrada, lograr a expansão, o crescimento e a transformação socioeconômica de áreas selecionadas
- b. Uma reserva de linhas de crédito no sistema de bancos oficiais para projetos das regiões de menor desenvolvimento.
- c. Um aperfeiçoamento dos sistemas de incentivos fiscais e da repartição institucional da receita tributária.

Obviamente essas medidas caminharam junto com o mecanismo de transformação final das instâncias estaduais e municipais, em delegacias do poder central e em meros condutos informais de interesses locais no já referido movimento de centralização no interior do aparelho de Estado.

Creio que é necessário ser especialista para aprender todo o sistema de Fundos e Programas que forma a superestrutura do tema Desenvolvimento Integrado. A lista de Programas Integrados do Nordeste, quando da promulgação do DL 72.062, era integrada por 14 programas cobrindo itens tão variados quanto desenvolvimento rural, projetos de irrigação, distritos industriais, recuperação de cidades históricas, etc. Em novembro de 1974 surgiu o Programa de Desenvolvimento de áreas Integradas do Nordeste – Polonordeste, que eu suponho deva ter herdado pelo menos alguns dos itens da anterior lista de Programas Integrados do Nordeste. A idéia de um novo enfoque para a colonização parece transparecer no pronunciamento do Ministro Reis Velloso: “Não é suficiente criar alternativas para mão-de-obra excedente no interior do Nordeste, em programas de outras regiões, principalmente no Planalto Central e na Amazônia. É bom que isso se faça. Mas é muito importante também que seja dada oportunidade a estas populações para se fixarem em níveis satisfatórios de produtividade e renda no próprio interior do Nordeste.”<sup>52</sup>

Creio que o Polonordeste se adicionou aos já existentes Plano de Integração Nacional e Proterra. No livro do Ministro Reis Velloso

---

52 VE, 6-11-74, p. 32.

apareceria uma síntese desses programas: “O Polonordeste tem, como meta prioritária, a execução de projetos de desenvolvimento rural integrado, no Nordeste. É indicado considerá-lo em conjunto com o Programa de Irrigação do Nordeste, o Projeto Sertanejo e o Programa de Agroindústria do Nordeste. O Polamazônia vem conferindo prioridade à implantação de uma infra-estrutura capaz de viabilizar ocupação produtiva da Amazônia, enquanto o Polocentro vem dando ênfase aos instrumentos creditícios e à ampliação da infra-estrutura existente, visando incorporar os cerrados ao espaço agrícola nacional.”<sup>53</sup>

Em 1976 o Polonordeste poderia ser assim sintetizado: “Com o planejamento detalhado da ação governamental em 26 áreas prioritárias selecionadas em função de solo, água, clima, potencialidades de desenvolvimento, importância demográfica e infra-estrutura existente, o Polonordeste se propõe 18 subobjetivos derivados de oito objetivos resumíveis em três ambiciosas ‘grandes orientações’: promover uma agricultura eficaz, melhorar a renda das populações rurais e ampliar as oportunidades de emprego no Nordeste rural.”<sup>54</sup>

Na Mensagem ao Congresso Nacional 1977 as ações de planejamento e coordenação do desenvolvimento regional de responsabilidade do Ministério do Interior aparecem agrupadas da seguinte forma: Polamazônia – na execução do programa estavam empenhados 38 órgãos, sendo 23 da esfera federal e 15 da estadual; Polonordeste – Programa de Desenvolvimento da Agroindústria do Nordeste; Polocentro; Programa Especial de Desenvolvimento do Pantanal; Programa Especial da Região Geoeconômica de Brasília; Programa Especial do Norte Fluminense; Programa Especial do Oeste do Paraná; Programa Especial de Controle da Erosão do Solo Urbano no Nordeste do Paraná; Programa Especial da Região da Grande Dourados; Projeto Sertanejo – Programa Especial de Apoio ao Desenvolvimento da Região Semi-Árida do Nordeste; e Programa Especial de Controle de Enchentes e Recuperação de Vales.

---

53 Reis Velloso, J.P., *Brasil: A Solução Positiva*, op. cit., p. 174.

54 VE, 18/02/76, p. 76. Na oportunidade Roberto C. de Albuquerque, Superintendente do IPLAN/SEPLAN, declarou: “Considero o Polonordeste o mais amplo e profundo esforço de planejamento integrado do desenvolvimento rural já realizado no Nordeste e no Brasil.” Aceito a palavra do especialista.



É inquestionável que esses programas carrearam novos recursos para as áreas selecionadas sem desconhecer contudo que em muitos casos velhas dotações de agências federais e estaduais foram capeadas com o novo enfoque integrado. Minha dúvida é sobre a eficácia da integração; não no seu planejamento – nisso concordo com R. C. de Albuquerque – porém na execução. Ciúmes e competições interagências devem ter se multiplicado com tal enfoque, correto em tese, mas que deve dissolver em um tremendo organograma formal as mil e uma fricções e arbitragens no interior do aparelho de Estado. A simples transferência da CEPLAC do Banco do Brasil para o Ministério da Agricultura foi um drama.

Aliás, cabe lembrar que a estrutura ministerial brasileira é superlativa, pois temos Ministérios instrumentais – Fazenda, Trabalho, etc. – que controlam instrumentos gerais de política econômica, Ministérios setoriais e requintadamente o Ministério do Interior que estaria tendendo – esta apenas uma hipótese de trabalho – a se converter em uma instância de coordenação das ações dos demais Ministérios em sua dimensão espacial. Nesta malha se multiplicam os problemas de esfera de competência.

Cabe registrar que na administração Geisel influiu-se a tendência do FPEM que, fortalecido com parcelas adicionais das receitas tributárias federais e com seu mecanismo de alocação que beneficia Estados e Municípios das regiões mais populosas e de menor renda *per capita*, operou de fato uma redistribuição a favor dessas mesmas regiões. Da mesma forma e no mesmo sentido foram aperfeiçoadas as regras do ICM.

No pertinente ao sistema de incentivos fiscais do imposto de renda de pessoa jurídica foram estabelecidos três fundos – FINOR, FINAM e Fiset – em substituição ao antigo sistema de livre aplicação dos incentivos nos projetos. Os cortes para os fundos PIN e Proterra, feitos na administração Delfim Netto, e a constituição de opções setoriais – turismo, reflorestamento e pesca – haviam reduzido a função oferta de incentivos, enquanto um crescente número de bons e precários projetos foi sendo aprovado por SUDENE e SUDAM, deslocando para cima a função demanda de incentivos. Isto provocou uma elevação do “preço” do incentivo, ou seja, da comissão do intermediário que aproximava o projeto do “investidor.” (Estas comissões de captação chegaram a 50% do

“incentivo”). O Ministro Delfim Netto, para quem desenvolvimento regional não parecia problema significativo, diante da grita dos projetos contra as altas comissões e pequena disponibilidade de “incentivos” deu uma “explicação”: estariam faltando fundos para os projetos devido à ação dos cobiçosos coletores-intermediários de incentivos. Este era um negócio de agentes autônomos, pequenas distribuidoras, etc., enfim, de uma marginalia do sistema financeiro. O assunto era pequeno para os conglomerados financeiros que o Ministro Delfim tinha em tão alta estima. Curioso que o alto “preço” dos “incentivos” para os projetos configuraria um conhecido modelo microeconômico neoclássico que o ministro tanto preza. Porém, para não conceder o argumento de sua própria responsabilidade pela redução da função oferta de “incentivos”, o Ministro preconizou a eliminação da odiosa figura do atravessador: seu neoclassicismo é operacional. Resolveu o caso atribuindo aos Bancos de Investimento a função de coletar “incentivos”; um negócio pequeno, porém a cavalo dado...

Na administração Geisel persistia o problema da exigüidade de fundos. E os BI, como é usual nos grandes intermediários, cobravam as comissões da lei e algumas “contrapartidas”, sob o eufemismo de reciprocidade. Continuava a grita e surgiu a idéia de centralizar tais fundos sob administração de SUDENE, SUDAM e Banco do Brasil. Agora estabelecer-se-ia ordem na casa e os fluxogramas de caixa dos projetos não sofreriam solução de continuidade. A autoridade federal, ao se interpor, garantiria os recursos. Na ocasião, satisfação dos projetos, irritação dos BI e euforia da SUDENE/SUDAM pela possibilidade de normalizar a situação e recuperar *status*. Como os recursos não fluíram tranqüilamente para os novos fundos FINOR e FINAM, a centralização inverteu a posição de crítica: – irregularidades nos cronogramas de liberação, prática de embargos de “gaveta” como solução de administração financeira, crescente racionamento de recursos FINOR e FINAM para os projetos, fila para aprovação de novos projetos alimentaram uma irritação e uma descrença no novo sistema. Isto foi reforçar o tal lema de estatização pelos empresários com projetos aprovados ou candidatos a aprovação nas regiões Nordeste e Amazônia. Mais à frente isto teve repercussões sobre os projetos de reflorestamento.

Entretanto, apesar do desgaste junto aos empresários com projetos em implantação ou por implantar nas regiões de menor desenvolvimento, creio que é inquestionável que ocorreu uma melhor seleção, mediante a eliminação dos empresários de “projeto” que proliferaram em passado recente. Outrossim, apesar de seu hermetismo, o sistema de áreas integradas, bem como o fortalecimento dos dispositivos tributários e fiscais, materializava durante o II PND uma inflexão da tendência ao despojamento dos instrumentos de desenvolvimento regional.

A outra dimensão do II PND foi a diretiva de desconcentração industrial, que até onde posso observar, foi perseguida durante sua implementação com denodado esforço. Nesta diretiva transparece quiçá melhor que em nenhuma outra a doutrina positivista que suporta e impregna o II PND. A Estratégia de último salto para a Nação-Potência pretendia ordenar no espaço o novo perfil industrial a ser construído. Duas preocupações maiores parecem haver balizado a diretiva: de um lado, a preocupação com uma multiplicação de pólos industriais germinativos e “equilíbrio” do triângulo SP/Rio/BH; e, de outro, a idéia geopolítica de diminuir o peso político de São Paulo, tornando a Federação mais equilibrada no futuro jogo do poder. Enquanto a primeira idéia de articular na economia diversos pólos de acumulação em um processo de contínua realimentação aparece explícita no II PND (“Atenuação dos desníveis regionais de desenvolvimento industrial, evitando-se a continuação da tendência à concentração da atividade industrial em uma única área metropolitana. Dar-se-á estímulo a um melhor equilíbrio no triângulo São Paulo-Rio-Belo Horizonte, e aos pólos industriais no Sul e Nordeste, procurando-se compatibilizar os movimentos de descentralização com a preservação de escalas de produção econômica e de economias de aglomeração”)<sup>55</sup> a segunda idéia forma uma espécie de pano de fundo não explicitada, por razões óbvias. Curioso anotar que o objetivo de um futuro equilíbrio espacial no jogo do poder, diminuindo o peso de uma região sobre o poder central, confirma a suposição de o II PND pretender a futura “democracia” no sentido já referido neste trabalho. Entretanto, até a outorga da democracia, no intermédio opera a maior centralização autoritária no aparelho de Estado, reduz a Federação a

---

55 II PND, p. 40.

uma mera figura jurídica e minimiza de fato a instância estadual paulista como um conduto para os interesses lá localizados.

Duas outras preocupações estão contidas na diretiva de desconcentração. Pela primeira, a idéia de que os custos de urbanização/industrialização são crescentes nas grandes regiões metropolitanas, justificando-se pelo ângulo da “economicidade” de investimentos de infra-estrutura a desconcentração relativa; pela segunda, a preocupação com os problemas de qualidade de vida e controle de poluição. A interação dessas preocupações levaria a política de desconcentração a privilegiar para a Grande São Paulo políticas de bem-estar urbano – controle de poluição, áreas de lazer, reforço da infra-estrutura de transporte, etc. – declarando a área já saturada de indústrias.

A diretiva de desconcentração inspirou uma série de medidas e arbitragens balizadas pelas preocupações supra-referidas durante a implementação do II PND. Inicialmente cabe lembrar que os projetos-chave, como já vimos, tendiam à incorporação de recursos periféricos e tinham requerimentos reordenadores da distribuição espacial das prioridades infra-estruturais. Essa orientação, corolário da Estratégia, foi reforçada pela recomendação expressa às agências administradoras de incentivos e financiamentos – CDI, BNDE, etc. -, que assumissem como um dos critérios de julgamento para efeito de concessão de suas benesses a localização espacial desconcentrada. Assim, a Mensagem de 1975 diz: “...nossa política de desenvolvimento industrial sofreu importantes transformações e a concessão de incentivos pelo Conselho de Desenvolvimento Industrial passou a ser feita com maior seletividade, avaliando-se e orientando-se os empreendimentos com vistas à desconcentração das áreas industriais já saturadas, à atenuação dos desequilíbrios regionais e ao controle da poluição do meio ambiente.”<sup>56</sup> A diretiva foi adotada em todos os escalões federais, que passaram a prescrever impulsos descentralizadores, em alguns casos beirando o exagero, como a SUDENE, que pretendeu “desconcentrar” na região Nordeste em relação aos pólos de Salvador e Recife (!). O grau de

---

56 Mensagem 1975, p. 19.

vigência em 74 outorgado à diretiva transparece na declaração do Ministro Severo Gomes, indicando a adoção pela política industrial de medidas tendentes a “... incentivar a melhor distribuição regional da indústria de equipamentos, desencorajando sua concentração excessiva nas regiões mais desenvolvidas do país”;<sup>57</sup> ou seja, em 1974 se preconizava e atuava no sentido de desconcentrar inclusive a indústria de bens de capital.

A diretiva inspirou, pois, o arbítrio locacional para novos projetos no nível das agências de fomento industrial e grandes arbitragens, em busca da materialização da desejada desconcentração. Episódios como a decisão de localização do 3º Pólo Petroquímico – CDE 27/08/75; a aprovação do projeto Açominas; da localização da Valesul (alumínio) no Rio de Janeiro, etc., foram grandes arbitragens, onde o geopolítico jogou com forte ponderação. Em um plano especificamente político outras decisões caminharam para o mesmo sonho de equilíbrio espacial do poder. A Lei Complementar nº 20 de 15/03/75 – fusão Guanabara/Rio de Janeiro – e a posterior divisão de Mato Grosso em duas unidades federativas são os exemplos conspícuos desta orientação. Em paralelo, através da legislação sobre regiões metropolitanas, constituição de um sistema nacional de fundos para o desenvolvimento urbano, apoio a projetos tipo metrô, e a promulgação do DL 1.413 de 14/08/75 – combate à poluição do meio ambiente – buscou-se implementar política direta e indiretamente inspirada no objetivo de melhoria da qualidade de vida urbana, que teria como referência principal as populações metropolitanas, em particular a da Grande São Paulo.

## **5 As razões do fracasso na mudança de Padrão**

Ao longo do triênio em que se perseguiu a implementação da Estratégia se formou e ganhou progressiva intensidade uma onda crescente de protestos aparentemente contra a presença do Estado na economia brasileira. Este fenômeno político-econômico que, à falta de outro nome, denominarei de “rebelião empresarial” – até hoje

---

<sup>57</sup> Gomes, S. “Conferência na ESG”, 27-08-74.

infelizmente pouco documentado e estudado – cristalizou-se em torno do lema da Estatização. Campanha iniciada em 1974, foi ganhando intensidade e mudando de natureza. Sendo na aparência inicialmente um protesto ideológico quanto à presença do Estado, na verdade refletia a insatisfação de distintas frações de interesses quanto ao manejo do Estado. Insatisfação que reflete o encurtamento da margem de composição de interesses em uma fase de reversão cíclica, exacerbada no Brasil pela prática de uma autoridade autoconvencida de sua suficiência e onipotência e pela ausência dos múltiplos organismos políticos mediadores. Na medida em que avança a inflexão cíclica, diminui o raio de manobra para composições e vai se tornando mais visível a descolagem de suas bases de sustentação de um Governo embaído por inércia em suas autoconvicções. A adesão de novas frações de interesses leva a uma mudança na percepção do autoritarismo, que de eficiente passa a ser percebido como responsável por disfunções político-econômicas. Do tema da estatização caminha-se para a crítica ao autoritarismo. E este é um processo ainda em aberto. O modo como foram colocadas as diversas reivindicações, pressões e frustrações ao longo destes anos, os alinhamentos das diversas frações de interesses, a crescente incapacidade do Estado em albergar aquelas manifestações, a emergência das fraturas, o trânsito do ideológico para o nível propriamente político nestes anos do II PND serão, a meu juízo, rica fonte de pesquisa sobre o processo político em um regime autoritário. Porém, independente das múltiplas interpretações possíveis do fenômeno, cabe admitir que sua simples ocorrência é reveladora de um divórcio entre o modo como se manejou o Estado no período e as bases de sua sustentação.

Nesta seção estarei interessado em buscar uma resposta para o evidente fracasso do regime autoritário em alterar o padrão de industrialização da economia brasileira. Para tal teremos que recuperar articulações estruturais que presidem a economia brasileira. Ao recuperá-las, teremos identificado limites para a ação do Estado autoritário. A meu juízo, a tentativa de implementação do II PND fornece um excepcional “momento de observação” para essa recuperação, dada a absoluta incongruência entre as prioridades estratégicas e as articulações estruturais. Por outra parte, a conjuntura cíclica da economia em uma fase

de reversão acentua a “descolagem” da Estratégia com o movimento da economia, contribuindo para enriquecer a observação das forças que presidem a dinâmica econômica brasileira.

Minha opção pela tentativa de explorar possibilidades no “momento de observação” em busca das razões do fracasso da mudança do Padrão partirá do que à primeira vista é a componente mais insólita da rebelião empresarial. Em 1978, o documento conhecido por “Manifesto dos 8” – a mais precisa crítica político-econômica-empresarial à administração Geisel – colheu conspícuas assinaturas no empresariado do setor de máquinas e equipamentos.<sup>58</sup> Uma injustiça! No Brasil estaria mais uma vez verificando-se o provérbio chinês: Por que me queres mal se eu nunca te fiz um bem? O setor predileto do II PND participe de movimento empresarial contra política econômica de construção da Nação-Potência!

### **5.1 A “ingratidão” da indústria de bens de capital**

É insólita a participação da indústria de bens de capital na “rebelião empresarial.” Em 25/5/74, Cláudio Bardella, então Presidente da ABDIB, em entrevista a respeito da EMBRAMEC, disse: “O Governo vem atender agora a aspirações de 20 anos da indústria de máquinas e equipamentos.”<sup>59</sup> Quem, ouvindo em 1974 um ocópio de declarações de igual teor poderia supor Bardella em 1978 defensor da abertura partidária, inclusive com a admissão de partidos socialistas legais, advogado do sindicalismo livre e imaginar que, após tais declarações, viesse a ser escolhido como empresário expressivo, por um inquérito aplicado a mais de 3.000 pares pela Gazeta Mercantil? O setor predileto do II PND em 1974 convertido em herege e, de certa forma, líder de uma fratura política do empresariado com o regime autoritário!

---

<sup>58</sup> O jornal Gazeta Mercantil, de São Paulo, promoveu uma consulta, em 1977, a 5.000 homens de empresa de todo o país, para a escolha de dez líderes empresariais representativos. Dos dez, oito foram signatários de um documento divulgado em julho de 1978. A meu juízo é também revelador o exame dos signatários e dos dois não-signatários.

<sup>59</sup> JB, 25/5/74.

Quem enganou quem? O Estado-Príncipe teria passado intencionalmente um “conto do vigário” na indústria nacional de bens de capital? Este segmento empresarial traiu a mão benfazeja do Príncipe? Será apenas a história de um engano, a crônica de uma frustração. É a mesquinha história de fração empresarial que, embaída pelo coro de sereias da majestática proclamação – o II PND – e outorga de sucessivas mercês, construiu seus palácios, reformou seu guarda-roupa e em 1976 descobriu que não tinha títulos nobiliárquicos. E, frustrada e endividada, sem carta de nobreza, diante do risco de perder seus palácios, assume vingativamente uma posição contra a Corte. Creio que nisso há um grão de verdade.

A “ingratidão” do setor que seria confirmado pela Estratégia na ponta do novo Padrão de Industrialização é a indicação absolutamente palpável do fracasso do intento.

Minha opção pela busca de uma resposta ao por que não houve a mudança de Padrão, partirá de uma sucessão de declarações, todas do período 1974/6, dos empresários prediletos do II PND. Para fins deste trabalho são descartáveis argumentações antiestatizantes de nítida matriz ideológica, da qual é excelente exemplo: “A simples análise do que está de fato ocorrendo em cada um desses programas, altamente estratégicos para o futuro da economia nacional, leva inevitavelmente a que se conclua que, como decorrência dos esforços para substituir importações e incrementar exportações, o Estado aprofunda seu domínio sobre setores estratégicos e produtores de bens duráveis, através de proliferação, em ritmo crescente, de empresas estatais. Mais grave que isso. Viola-se a Constituição e enfraquece-se, pela presença constante do Estado, o sistema de economia de mercado, característica básica de uma sociedade livre.”<sup>60</sup>

A constatação da óbvia ponderação das empresas estatais no coração da Estratégia forneceu o principal pilar ideológico da campanha contra o modo de manejo do Estado. Minha opção por mapear, via declarações de empresários de bens de capital, realizando uma pesquisa sobre a “ingratidão”, está informada pela alta “objetividade” de suas

---

60 VI, 5/4/76, p. 50.



declarações. A indústria de bens de capital no Brasil sabe de sua visceral dependência das compras das empresas estatais e não alberga sua “ingratidão” sob o véu ideológico da denúncia da ampla presença da empresa estatal. Pelo contrário, sua irritação provém da insuficiente presença e autonomia desta mesma empresa estatal. Este setor, hoje convertido em liderança da constatação empresarial ao autoritarismo e atuante como cunha de uma “abertura” política, não pode se dar o luxo de uma manipulação ideológica de denúncia da presença do Estado na economia. É uma opção conveniente porque sua inserção da economia o obriga a um exercício crítico de maior lucidez. O II PND, dramatizando sua situação estrutural, levou-o, em um sentido muito especial, a “pôr fora de si” seu potencial crítico. Sua fratura com o regime autoritário foi mais radical e, por isso, suas declarações são mais indiscretas, mais reveladoras do movimento e das específicas articulações do capitalismo no Brasil. Por isso creio que minha opção significa um atalho para a busca do estrutural. Na verdade a pergunta – “Por que não mudou o Padrão?” – pode ser substituída por outra equivalente: Por que não foi possível instalar com alta ponderação na dinâmica da economia brasileira a articulação Empresa estatal/Indústria de bens de capital proposta pelo II PND?

Em outubro de 1974 Carlos Villares – Superintendente de Indústrias Villares e Presidente da SIMESP – declara sobre o II PND: “Tanto o setor de bens de capital sob encomenda como o de bens de capital em geral devem assumir agora uma posição de otimismo, de confiança em relação aos planos do Governo.” Declara que: “... de um modo geral não temos graves problemas de ociosidade”. Comenta a Resolução nº 6/74 do CDE: “O fato de o Governo estar recomendando às empresas estatais que dêem preferência ao produto nacional é prova de que havia preferência pelo equipamento estrangeiro. Ainda é cedo, porém, para medir os efeitos desta nova orientação. (...) A lucratividade adequada para reinversões somente é possível com a especialização e encomenda de médio e longo prazo.” O desenvolvimento tecnológico do setor depende de “garantias de encomendas a médio e longo prazo”. Finalmente: “Vemos o futuro (Indústrias Villares) como promissor. Acho que o

mesmo otimismo vale para a indústria de base como um todo. Agora, em relação à indústria brasileira de um modo geral não estou tão otimista.”<sup>61</sup>

Ao longo de 1974/5 se depreende das declarações de empresários do setor uma confiança na Estratégia. Acompanhando suas declarações podemos listar suas principais reivindicações. Bardella declarou em 1974 que a extinção do similar seria benéfica, pois “a verdadeira barreira à entrada do produto estrangeiro é a tarifa bem aplicada.”<sup>62</sup> No final desse ano, falando na qualidade de Presidente da ABDIB, em nome de um setor cômico de seu peso na Estratégia, considera insuficientes as medidas de fomento já implantadas e apresenta as principais reivindicações setoriais. Aparece a reclamação contra o custo do financiamento do BNDE superior a 40% a.a., dizendo não ser “possível suportá-lo, ainda mais quando o governo espera que o setor dobre sua capacidade de produção em três anos, de acordo com a meta do II PND.” Surge uma reclamação quanto ao custo da mão-de-obra: “Os salários deveriam ser limitados ao estabelecido nos dissídios coletivos. Entretanto, o aumento real do custo dessa mão-de-obra tem sido muito superior, porque não é possível recrutar pessoal, principalmente o qualificado, oferecendo apenas o determinado pelos dissídios, devido à grande demanda de trabalhadores criada no país. E esse maior custo não é absorvido pelos reajustes de preços.” Porém o mais interessante das reivindicações é pela adoção da “especialização”, que na verdade capeia a instalação de barreiras à entrada para a produção de máquinas e equipamentos: “Finalmente o terceiro problema da indústria de bens de capital sob encomenda é a falta de uma definição precisa na aprovação de novos investimentos para que se obtenha uma especialização por linha, de fabricação.(...) pode-se assim evitar que novos investimentos sejam feitos na linha de pontes rolantes, pois o país já possui 32 empresas deste tipo. Este assunto está sendo estudado pelo CDI. Essa disposição do CDI, para solucionar uma das dificuldades do setor, reflete a disposição de todo o governo federal, apesar de ainda existirem alguns de seus escalões que não compreenderam a necessidade de substituição das importações por bens de capital, diante da falta de

---

61 EX, out./74, p. 65-68; grifos meus.

62 JB, 26/5/74.

opções de política econômica para o Brasil resolver o problema do balanço de pagamentos.”<sup>63</sup>

Em fevereiro de 1975 o diretor-gerente da Cobrasma, comentando seu projeto de expansão – triplicando para 81 a atual capacidade do grupo –, declara: “A meta visada pela empresa reflete, acima de tudo e apesar das perspectivas sombrias da economia mundial, a confiança na viabilidade do II PND. (...) É natural que as prioridades fixadas pelo governo para o setor se refletissem no programa de expansão da Cobrasma.” Com seu projeto a empresa persegue “manter a liderança na produção de equipamentos petroquímicos (e de petróleo), siderúrgicos e ferroviários(...) e consolidar a excelente posição que ocupa entre as empresas de seu setor” (material de transporte). E seu projeto não se funda apenas nas indicações do II PND, pois “os números do II PND apenas confirmaram nossas análises de mercado”. Está particularmente confiante na situação da Petrobrás, pois a boa situação dessa empresa – prescindindo de financiamentos externos para seus investimentos – permite “maior nacionalização dos projetos e encomendas – deverá atingir índices de 70% a 75%, podendo chegar aos 85% em 1979.” O otimismo da empresa não se apóia apenas no “substancial aumento das encomendas, mas, sobretudo, pela garantia de sua continuidade.” Apóia integralmente a tese do Presidente da ABDIB, segundo a qual “o governo deveria conceder cartas-patente às empresas produtoras de bens de capital, a fim de limitar a produção de cada uma em função de sua especialidade comprovada, capacidade instalada, tradição e tecnologia de projetos, única forma de evitar concorrências ruinosas entre os fabricantes e conseqüências desastrosas para o desenvolvimento de um setor vital para a economia do país.” Quanto a desenvolvimento tecnológico, diz: “primeiro precisamos aumentar nossa capacidade de produção, depois, com os recursos gerados por ela, investir em desenvolvimento de tecnologia.” O otimismo levou a empresa a “uma mudança radical na política adotada até agora, que tem sido a de financiar seus investimentos apenas com recursos próprios.”<sup>64</sup>

---

63 TEN., dez. 74, p. 56-57.

64 EX, jan./fev., p.20-30.

A assinatura do Acordo Nuclear Brasil-Alemanha reitera confiança no II PND. Bardella comenta: “A participação da indústria nacional no programa nuclear é o maior salto histórico da indústria brasileira.” A participação inicial de 30% iria crescendo até 90% nas últimas usinas. Trata-se de um salto com tecnologia avançada. Bardella resume as aspirações do setor: “Temos a matéria-prima, temos o controle das empresas, temos capacidade instalada e recursos. Vamos absorver a tecnologia, adequá-la às nossas condições e assumir o real controle do programa.”<sup>65</sup> A posição da indústria de bens de capital neste setor prometia a “massa crítica” de seu salto qualitativo. Neste sentido, registramos declaração do Ministro Severo Gomes: “O fortalecimento da indústria nacional nesse campo (nuclear) trará importantes benefícios para as encomendas do setor siderúrgico, petroquímico, etc.”<sup>66</sup> Bardella comenta eufórico a projetada *joint-venture* – 75% nacional e 25% alemã – prevista no Acordo Nuclear com o fim específico de construir reatores, inclusive para exportação. A presença do capital nacional dar-se-ia através de um consórcio das principais indústrias – Bardella, Villares, Cobrasma, Confab e outras, cuja constituição passou a ser estudada por uma ampla comissão governo-indústria. A maior preocupação do governo e dos empresários foi assegurar a rápida absorção da tecnologia alemã – para isso, a empresa de engenharia do programa será totalmente nacional. “Isso se tornou possível”, afirma Bardella, “porque se baseia numa decisão política do governo de fortalecer a indústria de capital nacional e, portanto, o poder nacional.”<sup>67</sup> No final de 1975 permanecia a confiança do setor na Estratégia, como se depreende de declarações do mesmo Bardella: “Vivemos em estado de coisas conjunturalmente depressivo, mas não existem sinais de uma recessão inevitável (...) estaria chegando ao fim a era do consumismo, que atingiu o auge em 1973, com o início de uma política audaz de investimentos em siderúrgica, fertilizantes, petroquímica, ferrovias, habitação e agropecuária.” Na mesma ocasião David Sanson, vice-presidente da ABDIB, alertou para a necessidade de um maior amparo financeiro às indústrias de bens de capital sob encomenda em início de operações industriais, de acordo com os prazos

---

65 VE, 16/07/75, p. 93.

66 Idem.

67 VE, 23/7/75, p. 86.

de maturação dos investimentos. Aconselha a revisão dos prazos de carência – que deveriam ser mais elásticos – e a redução dos custos de financiamentos do BNDE. “A correção monetária deveria se limitar a 12%, em vez dos 20% atualmente em vigor, e a dedução da diferença, admitida no cálculo do imposto de renda do ano seguinte, deveria ser considerada débito futuro, pagável somente quando a empresa obtivesse lucro.”<sup>68</sup>

Verificamos que em fins de 1975 permanecia a confiança da indústria de máquinas e equipamentos na Estratégia. Ainda não havia aderido à insatisfação empresarial veiculada já com intensidade sob a campanha contra a estatização. Na entrada de 1976 começa uma mudança no “estado d'alma” do setor. A imprensa veiculou que os líderes da indústria de bens de capital informaram ao Ministro Severo Gomes que sem novos incentivos fiscais estariam com pequeno poder competitivo em concorrências internacionais. Solicitaram que “o governo defina de uma vez por todas a posição das empresas brasileiras no fornecimento de bens de capital para os programas nuclear, siderúrgico e hidrelétrico, sem o que não poderão se preparar adequadamente para competir com fornecedores estrangeiros.”<sup>69</sup> O ânimo da indústria se modifica acentuadamente. Bardella, em longa entrevista em março de 1976, repisa: “Ninguém investe sem garantia de encomendas.” Considera que “o CCNAI é uma iniciativa importante (...) mas só funcionará se tiver força política e institucionalizar os modelos Petrobrás e Eletrobrás. A Petrobrás sempre submeteu seus planos à CACEX, para homologar acordos de fornecimento. E a Eletrobrás tem um cronograma de obras tão perfeito que pode informar hoje, nos mínimos detalhes, tudo o que precisará comprar até 1990.” Mais adiante “encarece a necessidade de estímulo ao setor de peças e componentes: é importante que as dificuldades técnicas sejam superadas com a implantação de uma verdadeira indústria nacional de componentes, na qual, desde o início, o desenho do produto, e não apenas o produto final, seja nacional (...) é preciso evitar o erro da indústria automobilística, que produz veículos 99% nacionais, com desenhos 99% importados.” Preconiza a formação de *pools* de pequenas

---

68 VE, 17/12/75, p.104.

69 VE, 11/2/76, p. 72.

oficinas e um regime de subcontratações. Revela-se pessimista quanto a grandes encomendas para o setor: “Só o 3º estágio do Plano Siderúrgico Nacional poderia, a rigor, ser citado. E assim mesmo com ressalvas. Se os japoneses ficaram com 80% das encomendas do 2º estágio do PSN e as discussões do acordo sobre a maior participação da indústria nacional no 3º estágio foram adiadas, a pedido das usinas estatais, é bem possível que nossa participação no 3º estágio não vá além dos 20%.” Tampouco crê em encomendas derivadas do acordo nuclear que lhe gerou euforia no ano anterior. Comentando o convite para assumir uma participação acionária expressiva na Nuclep – Nuclebrás Equipamentos Nucleares, subsidiária da Nuclebrás: “Participar? Com que dinheiro?” (...) “acha que não tem sentido criar uma empresa mista, com capital de 160 milhões de dólares, quando, pelos seus cálculos, o setor privado faria exatamente o mesmo com 40 milhões de dólares.” Isso porque, diz Bardella, “a Nuclep vai partir de zero, enquanto as indústrias de base pré-qualificadas teriam apenas que investir em equipamentos. (...) não deixo de reconhecer que haverá um mercado de encomendadas e que isso servirá, pelo menos, para que ninguém diga, amanhã, que a indústria nacional não tem condições técnicas de fazer equipamentos nucleares, como ocorreu até agora, lamentavelmente, com o setor siderúrgico.”<sup>70</sup>

Em maio de 1976 Gastão Vidigal Neto, da Confab, diz que sua empresa “é a primeira a sentir na carne o *slow-down* da economia”. Em fins de 75 seu volume de pedidos em carteira era menor que em 12/74. Sua divisão de tubos foi dimensionada com base nos planos de expansão da Petrobrás. Inaugurada em 1974 estaria com 70% de capacidade ociosa. Tal ocorre porque a Petrobrás decidiu adiar por um ano e meio os programas de refino. O atraso seria uma decorrência da avaliação incorreta da Petrobrás quanto à elevação de consumo de produtos de petróleo. Declara que postergará seus planos de expansão de tubos para a prospecção de petróleo. Na entrevista com a empresa aparece o argumento da indústria nascente: “não pode caminhar se seus clientes – principalmente o governo, não estiverem dispostos a pagar o preço de seu desenvolvimento.” Reivindica a unificação da política industrial do governo: “a Petrobrás orienta 85% de suas compras de equipamentos para

---

70 EX, mar/76, p. 22-30.

o mercado interno e a Siderbrás apenas 25%. A empresa considera que, para qualquer equipamento produzido no Brasil, a concorrência é excessivamente grande. E todos investem com incentivos fiscais que o governo concede.” Bassani aponta uma desproporção muito grande existente entre a oferta – de empresas nacionais ou estrangeiras – e a demanda do mercado. Nesse caso, a opção a ser tomada pelas estrangeiras é substituir as nacionais. Há empresas internacionais que se instalam no Brasil sem possuírem, em seu país de origem, a tecnologia dos produtos que se dispõem a fabricar aqui: “Para cada produto Confab, por exemplo, há um número exagerado de concorrentes. Na área dos conversores, que a Confab pode fabricar, há sete, enquanto no Japão há apenas dois. A mesma coisa está ocorrendo na área de tanques para armazenamento de gases, torres de craqueamento, caldeiras, etc..”<sup>71</sup>

Bardella escala o tom: “O II PND criou uma expectativa para o setor – um investimento de 43 bilhões de dólares – que acabou não se confirmando. Além disso, a redução das encomendas do governo ao setor era previsível há dois anos. Com uma agravante: o país continua importando. Num dia o governo defende a indústria nacional, no outro importa um terminal açucareiro da França. A maior parte das encomendas do Brasil é de obras civis.” Para resolver os problemas do setor é preciso subsidiar o investimento. O exemplo a ser seguido, segundo Bardella, é o da Alemanha do pós-guerra. O empresário investia 100 e pagava 90, com 10 de prêmio, isto é, juros negativos.” O outro tipo de solução proposta é a substituição das encomendas canceladas oriundas de outros programas, que compensem os anteriores, como os previstos no setor energético (1 bilhão de dólares por ano), de petróleo e petroquímica (400 a 500 milhões de dólares anuais), naval e ferroviário. Além disso, se é indispensável reduzir os programas previstos no II PND, que eles sejam cumpridos, ao menos, pela metade, para que o setor possa se manter em atividade.<sup>72</sup>

Por ocasião do 1º Congresso Nacional de Bancos de Investimento, em uma carga cerrada, Bardella declara: “A dificuldade de capitalização da empresa nacional continua intimamente ligada à rentabilidade e ao alto custo do dinheiro. Nenhum artifício, e eu chamo

---

71 EX, 26/5/76, p. 20-27.

72 Idem

estas medidas de artificiais, criado pelo governo vai resolver a questão. Nosso problema é o lucro.” Luís Rossi acha “que os estímulos que o Governo concede ao investidor em renda fixa do tipo ORTN e caderneta de poupança provocam desestímulos ao investimento. Esta política leva ao absurdo de empresas aplicarem seus magros lucros em letras de renda fixa ao invés de reinvestir em produção.” Jorge Gerdau Johannpeter, na mesma direção: “Acompanhar o aumento do custo do dinheiro no mercado pode ser possível para o governo, que pensa em termos financeiros e não econômicos, mas é inviável para qualquer empresa.”<sup>73</sup>

Em dezembro de 1976 foi baixado um Decreto-lei liberando a RFFSA das exigências da Lei de Similar Nacional na importação de equipamentos para a Ferrovia do Aço. O protocolo de financiamento com bancos ingleses estipulava a compra de 50% dos equipamentos em mercados europeus. Os empresários nacionais, alegando poder fornecer 85%, não liberaram a RFFSA dos preceitos do similar. Veio o decreto impondo o esquema. A respeito, um empresário comentou: “O governo faz o que bem entende. Quem é que vai ter a coragem de contestar um ato do Presidente?” No mesmo mês houve a discussão do Projeto Açominas. Apoiada no protocolo de financiamento de US\$ 1 bilhão com um *pool* de bancos liderado por Morgan Gransfell, a Açominas propunha para a indústria nacional, 50%. A ABDIB e a ABINEE pretendiam 80%. Sacrificando o esquema de financiamento da Açominas foi arbitrada uma percentagem de 60%. “Nitidamente insatisfeito, Bardella conseguiu somente, e em princípio, que o equipamento de sintetização fosse retirado dos italianos em favor dos nacionais.” Uma participação de 60%, segundo ele, restringia a indústria nacional a fornecer apenas equipamentos de baixo avanço tecnológico, uma vez que o “filé *mignon*” estaria comprometido com os europeus.<sup>74</sup>

Espero que o leitor releve a eventual fadiga desta longa coleção de lideranças empresariais nacionais do setor de bens de capital, todas do período 1974/76. Elas permitem, através da reconstituição do evoluir das perspectivas e reivindicações, sublinhar alguns pontos:

---

73 BA, 23/5-9-76, p. 13; grifos meus.

74 VE, 8/12/76, p. 131-132; grifos meus.



a) A indústria confiou, ao longo do biênio 1974/5, na exeqüibilidade do II PND. Visivelmente aceitou a Estratégia como a resposta racional à “crise.” Admitiu a opção como o exercício do Poder Nacional, através da vontade soberana e capacitada do Estado.

b) A longa fase expansiva do ciclo pré-II PND havia conduzido a um esgotamento das margens de capacidade ociosa dos fabricantes nacionais de equipamentos. Confiantes na extrapolação do “milagre”, que lhes prometia uma demanda de máquinas e equipamentos ampliada e crescente, lançaram-se à ampliação e à diversificação de suas plantas. Afinal a Estratégia dava prioridade a seu setor e ao capital nacional. As empresas nacionais do setor partiram para aproveitar a oportunidade de firmar sua liderança numa indústria que adquiriria ponderação central na economia. Em resposta às medidas de fomento que atestavam a sinceridade de propósitos da Estratégia, mais que duplicaram suas plantas. A inauguração das capacidades ampliadas coincide com a plena explicitação da reversão cíclica interna, que, iniciada em 1974, aparece no nível da política econômica em 1976 como uma “incompatibilidade” entre o “equilíbrio” das contas externas e contenção da inflação e a manutenção das taxas de crescimento do investimento público (administração central e empresas estatais). Já em fins de 1975 começa a se configurar um quadro, confirmado ao longo de 1976 – período em que se deve ter concentrado a inauguração das capacidades ampliadas – de nível insuficiente e instável de compras estatais, ante as projeções que as haviam conduzido às ampliações de capacidade.

c) Transparece nas declarações dos industriais a consciência do pequeno significado para si do investimento privado. A Indústria Villares, apesar de não estar em 1974 otimista quanto à indústria brasileira de modo geral, estava otimista quanto à indústria de base. As empresas sublinham a importância para a determinação de seu nível de atividade dos investimentos das empresas estatais.

d) É extremamente interessante a observação do grau de atendimento das reivindicações das indústrias. Foram atendidas em quase tudo, menos no que reputavam essencial. Não lograram a “unificação da política industrial”, que efetivaria a confirmação, no nível dos projetos estatais em execução, da diretiva de firme preferência às fontes internas. A indústria

reclama das infrações à diretiva com tão maior insistência quanto mais adentrada está a reversão cíclica. Outrossim, a indústria insiste na desigual obediência à diretiva pelas diversas estatais. A Petrobrás é destacada do elenco de estatais como modelo de empresa efetivamente articulada com a indústria de bens de capital. A segunda reivindicação não atendida diz respeito às cartas-patente, que possibilitariam uma “especialização” das empresas produtoras de bens de capital. Transparece a ansiedade das empresas nacionais quanto à competição acirrada que lhes é movida por filiais estrangeiras já instaladas no país. Houve na entrada dos 70 uma forte penetração de novas filiais na indústria – muitas sob pretexto de diversificar a oferta interna de bens de capital – que erodiu o grau de monopólio dos fabricantes nacionais em linhas tradicionais. Com a solicitação das cartas-patente, as empresas nacionais pretendiam reerguer barreiras à entrada, recuperando margens de lucratividade em seus mercados tradicionais. O não-atendimento dessas duas solicitações principais leva Bardella a referir-se respectivamente aos incentivos agora batizados de artifícios: “nosso problema é o lucro.”

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

É visível que a quebra do Estado/fabricantes nacionais de máquinas e equipamentos aconteceu em 1976. Até lá, ambos acreditaram na viabilidade do II PND. Marcharam juntos, animados por uma premissa que a história mostrou ser mítica – a construção da Nação-Potência depende do sujeito Estado. Como em outros cenários e períodos, agora no Brasil, a História dissolveu o mito. O curioso da observação das declarações de 1974/76 é que nelas já estão os elementos que possibilitam a aproximação à questão de por que é esvaziado o sonho do II PND.

## **5.2 Os limites das empresas estatais**

Dada a dependência da indústria de bens de capital da demanda interna gerada pelas empresas estatais, a busca de explicação para a dissolução do sonho passa pelo exame da viabilidade do fortalecimento da articulação Empresas Estatais/Indústria Nacional de bens de capital. Páginas atrás listamos as peripécias 1974/76 dos projetos de insumos básicos. O ordálio que atravessou aqueles projetos, de resto prolongado até nossos dias, é evidência da impossibilidade de as estatais articularem o novo Padrão. Esta articulação exigiria que houvesse “espaço” político-econômico para que, num golpe concentrado no tempo, fosse implantado um grande bloco integrado pelos projetos de insumos básicos e nova capacidade ampliada e diversificada na indústria nacional de bens de capital. Esse bloco interarticulado garantiria a demanda para a indústria de bens de capital e o suprimento de insumos básicos. A constituição dessas novas capacidades, significando uma descontinuidade, um salto pelo lado da oferta, cristalizaria um pacto entre esses dois setores. O peso e a necessidade da sustentação dinâmica desse pacto imporiam uma nova diretriz ao movimento ulterior da industrialização. E teríamos então instalado um novo Padrão. Assincronias e reduções das magnitudes dos projetos interarticulados implicam objetivamente a frustração do salto. Uma analogia é útil para esta questão. Uma aeronave necessita uma potência de decolagem e uma velocidade mínima para sua sustentação em cruzeiro. Sem potência não decola e abaixo da velocidade estola. A diluição em tempo indefinido do bloco de inversões projetado pelo II PND – patente nas peripécias dos projetos básicos – e arritmia das ampliações da indústria de bens de capital – realizadas na escala e no tempo propostos pelo II PND – e “descalçadas” pelo atraso e pela redução dos projetos básicos, impediram a decolagem. A aeronave – novo padrão de industrialização – não decolou. Com isso preveniu-se sua eventual “estolagem” por este ângulo. O salto ensaiado em 1974 espelha na marcha dos projetos de insumos básicos e na irritação da indústria nacional de bens de capital a ausência de “espaço” político-econômico. Aliás, a irritação dos fabricantes de equipamentos mostra que sequer na fração dos projetos básicos que caminharam, as empresas estatais se posicionaram segundo a articulação prevista pela Estratégias. Meu propósito é demonstrar por que as empresas estatais – escolhidas como agentes

centrais do II PND – não poderiam, numa reversão cíclica, e por razões estruturais, levar avante a Estratégia.

Creio que o “espaço” político-econômico, ou melhor, o “raio de manobra” da ação do Estado está balizado – não importa quão autoritário seja o regime político – por grandes pactos. Esses pactos não determinam a decisão político-econômica; fixam os limites de manobra, o “espaço” onde a decisão é viável. Em uma fase cíclica descendente, obviamente, esse “espaço” se estreita.<sup>75</sup>

Entre os diversos pactos que soldam frações de capital e impõem limites à ação do Estado na complexa economia brasileira, dois são de particular importância para a demonstração político-econômica da impossibilidade estrutural de mudança de Padrão de Industrialização.

O primeiro pacto solda em uma ampla frente de interesses o bloco da grande engenharia nacional com amplas frações de capital industrial nacional e estrangeiro. O investimento público tradicional – notadamente na área de transportes – e parte dos investimentos de algumas empresas estatais se traduzem em ampliada demanda para a grande engenharia nacional. Esta se articula com diversas frações de capital industrial fornecedor de materiais e, pelo volume de emprego que gera direta indiretamente, com a indústria de bens finais de consumo. O peso econômico e social deste pacto faz com que seja muito difícil comprimir ou mudar a composição do investimento público. Mais do que isso; põe como uma necessidade a contínua expansão do investimento público, o que garante patamar mínimo de crescimento para a economia. Último setor a sacrificar, o bloco da grande engenharia nacional soube sempre fazer valer o peso de seu pacto, escapando no máximo com arranhaduras das crises de estabilização. O trabalho de R. Bonelli e D. Werneck<sup>76</sup> mostra como o bloco tem se saído bem nos últimos anos. O fracasso de Campos em comprimir o investimento público nos idos de 64/6 é outra

---

<sup>75</sup> Assumirei a análise do ciclo de acumulação da economia brasileira de M. C. Tavares em *Ciclo e Crise – O movimento recente da industrialização brasileira*. A demonstração de sua tese é para mim plenamente convincente. Após o auge de 1973 entra a economia brasileira em uma fase cíclica descendente e, até o presente, não chegamos ao fundo do poço.

<sup>76</sup> Bonelli, R. & Werneck, D., *Desempenho Industrial: Auge e Desaceleração nos anos 70*. IPEA, mimeo., 1978.

evidência do peso do pacto e sua profunda imbricação com o Estado brasileiro.

Em relação à indústria de bens de capital este pacto tem variadas articulações. Assim, por exemplo, o cartel dos grandes equipamentos elétricos é parceiro soldado com o bloco da grande engenharia. Já a indústria mecânica não goza do mesmo *status* dentro do pacto. Em fases de descenso cíclico, o pacto garante a prioridade do investimento público tradicional e das empresas estatais que geram obras civis. A componente de equipamentos para o pacto pode ser de origem interna ou externa; se interna, tudo bem, somos amigos – este é um pouco o clima dos ascensos cíclicos; porém, no descenso, o pacto não briga para que encomendas de máquinas e equipamentos sejam reservadas para a indústria nacional. Pela ótica da demanda para si e para a constelação de interesses integrante de seu pacto, o importante é a componente de obras de engenharia do investimento público (tradicional e das empresas estatais). Este pacto concorda que a componente de equipamentos seja importada, mormente se tal for condição para a obtenção de financiamento dos programas e projetos públicos. Olhado por este ângulo fica claro um critério implícito para cortes em programas setoriais de investimento público: são preferencialmente cortados aqueles setores que geram pequenas obras civis, por exemplo, comunicações. Por conseguinte o grau de proteção que o pacto dá aos subsetores de máquinas e equipamentos é variado. Máximo em programas da área da Eletrobrás, diminui concordando com migalhas para segmentos da indústria mecânica em programas siderúrgicos, até funcionar indiretamente como cancelador de programas tipo comunicações.

O segundo pacto solda frações do capital mercantil e financeiro via “indústria” da construção civil. Atuante nos perímetros metropolitanos e urbanos, este pacto articula-se com o Estado em suas três instâncias – Federal, Estadual e Municipal. Por uma parte, através dos investimentos públicos em redes viárias, infra-estrutura urbana, construção imobiliária. Articula-se, por outra parte, com os poderes locais administrativo/legislativo em operações de valorização fictícia de terras – mudanças de gabarito, especulações imobiliárias, etc. O Estado oferece outra face para este pacto ao assumir a tarefa de mobilização de capitais

na órbita financeira, bancador em segunda linha no Sistema Financeiro da Habitação. Este bloco tem articulações com frações do capital industrial assemelhadas ao primeiro – indústrias fornecedoras de materiais e via emprego direto e indireto, com a indústria de bens de consumo final. Suas articulações com a indústria de bens de capital são de menor monta, porém quicá mais sólidas que as do primeiro pacto. Cabe destacar quanto a este segundo pacto, duas características. A primeira reside na instabilidade do nível de atividade da “indústria” da construção civil. Sempre que surge uma frente especulativa mais rentável que a área imobiliária, o capital aplicado na “indústria”, dado seu caráter mercantil – pequena imobilização – tende a se deslocar do circuito imobiliário. O limite inferior a esta “deserção” é dado pelo peso das frações de capital industrial dependentes do nível de construção civil. A indústria de materiais de construção – diretamente dependente – e a indústria de bens de consumo – indiretamente, via emprego – obrigam a uma “reposição” pelo Estado de vantagens da atividade “industrial” da construção civil em relação a frente especulativa promotora da “deserção.” A segunda característica é a determinação de uma componente adicional de rigidez nas inversões públicas. O contínuo estímulo a ganhos especulativos imobiliários exige uma alta percentagem de investimentos públicos no perímetro urbano, ligados à valorização imobiliária.

Os dois pactos têm como mediadores de diversas órbitas do capital – industrial nacional e multinacional, mercantil e financeiro – dois agentes credenciados às negociações com o Estado: a grande engenharia nacional e a “indústria” da construção civil. Com peso e processo de constituição diferenciados – a grande engenharia nacional já tem pleno *status* desde os anos 50, datando da década de 60 a emergência da “indústria” da construção civil – estes agentes primeiros interlocutores do Estado mostram o peso dos pactos que os credenciam principalmente nos momentos de crise. Após a arbitragem de 1964, no período Campos, mostraram seu peso: os primeiros programas de investimentos públicos defendidos e recuperados foram na área de hidreletricidade e construção rodoviária, montagem do BNH e todo o Sistema Financeiro de Habitação. Também após 1973, e a despeito das intenções do II PND, fizeram valer seus títulos.

Porém, não basta a observação desses pactos para compreender a inserção do Estado na dinâmica da economia brasileira. Certamente basilares para a explicação do patamar mínimo de crescimento, não explicam as flutuações cíclicas deste movimento. Para tal, novamente remeto os leitores aos trabalhos de M. C. Tavares. Quero destacar inserções por outro ângulo.

É fundamental a expansão prévia da infra-estrutura a cargo do Estado e da capacidade de oferta de certos itens produzidos pelas empresas estatais para a constituição das bases técnicas que permitam a contínua acumulação privada. O capital industrial grande e o pequeno, o nacional e o multinacional necessitam folgas de infra-estrutura bem como segurança de suprimento de certos insumos produzidos pela empresa estatal. Há também uma hierarquia quanto ao suprimento desses insumos. São, do ponto de vista dessa vastíssima composição de interesses, absolutamente prioritários os insumos que não podem ser importados. O exemplo por excelência é energia elétrica. Já não-ferrosos, petroquímicos, produtos siderúrgicos, etc., grandes prioridades do II PND, não gozam da mesma hierarquia.

Se cruzarmos os critérios implícitos na existência dos grandes pactos acima referidos com o critério da ausência da alternativa suprimento interno-externo, fica absolutamente claro quão subordinadas são a composição e as prioridades de expansão do investimento público, quer no perímetro do orçamento central, quer no âmbito das empresas estatais. Do cruzamento saem com a mais alta prioridade os investimentos no sistema de transporte, os investimentos públicos no perímetro urbano e os programas de geração e distribuição de energia.

Fica clara a subordinação da empresa estatal aos interesses maiores dos pactos. O II PND supôs a empresa estatal como o agente líder da mudança do Padrão de Industrialização e de "reequilíbrio" da Organização Industrial. A Estratégia de acabamento final da Nação-Potência imaginou que sua vontade soberana rasgaria os pactos acima referidos, substituindo-os por um novo Pacto Central: Empresa Estatal/Grande indústria nacional, notadamente de bens de capital.

A prática do autoritarismo, a carga ideológica do positivismo a euforia e a sensação de onipotência oriundas do milagre levaram o Regime a supor a empresa estatal um instrumento de seu poder. Não percebeu que seu autoritarismo era consentido pelos grandes pactos; não percebeu que a empresa estatal é um dos instrumentos dos pactos soberanos; não percebeu que ele mesmo, Estado, é um instrumento do movimento maior da economia. Nem o Estado, nem as empresas estatais têm a autonomia pensada pelo II PND. Entretanto, a forma autoritária de organização do Estado, a desarticulação de amplos segmentos da sociedade civil, a eficácia dos mecanismos de coerção permitiram que o equívoco pudesse permanecer por um longo tempo sem que seus autores dele se apercebessem.

Cabe entretanto relativizar algumas afirmativas deste último parágrafo. Algumas empresas estatais, ao longo do processo de internacionalização da economia, lograram autonomia em sua face externa. A CVRD é o exemplo por excelência de uma estatal que, totalmente orientada para fora, comporta-se como multinacional. A evolução recente do Banco do Brasil oferece outra interessante conquista de autonomia. Subordinado e contingenciado como epicentro da composição de múltiplos e pesados interesses internos, buscou pela internacionalização uma face externa, abrindo agências no exterior, comprando bancos estrangeiros, criando sua *trading*, associando-se em *joint ventures* com capitais financeiros internacionais, criando um “espaço” externo para sua expansão. De sua subordinação interna não há dúvida: “Na mesma ordem de idéias, cabe referir a orientação que vem sendo adotada quanto ao setor financeiro. O Banco do Brasil vem atuando dentro dos limites do orçamento monetário, e não em função dos depósitos captados. Isso evidencia não ser procedente dizer-se que, pela grande expansão dos depósitos, o Banco do Brasil tem condições de expandir-se mais que o sistema de bancos comerciais. E é sabido que, principalmente no apoio à agropecuária, o Banco desempenha papel de grande significação. A política de novas agências, para o Banco do Brasil, é para atender, em geral, às zonas pioneiras. Está em estudo a conveniência de serem também objeto de repasse aos bancos privados alguns programas de crédito cujos agentes financeiros são, atualmente,



apenas instituições oficiais. Quanto aos Bancos estaduais, a orientação é de, em geral, manter sua expansão de agências dentro do território do próprio Estado. Ao governo não parece indicado dar autorização para novas Corretoras ou Distribuidoras dos Estados.”<sup>77</sup> Dispondo de grande massa de lucros e tão restringido no interior da economia, é natural a moderna tendência do B.B. de buscar um espaço externo para a reprodução de seu capital.

Porém o caso mais importante é, sem dúvida, a Petrobrás, cuja política de compra de equipamentos foi sublinhada como gabarito a ser adotado pelas estatais, segundo aspirações dos fabricantes nacionais de bens de capital. A Petrobrás nos anos 50 sofreu um boicote externo. As dificuldades com que se defrontou naquela época para a obtenção de *supplier's credits* levaram-na a estimular toda uma constelação de fabricantes de equipamentos e componentes para a indústria de petróleo, hoje conspícuos integrantes da indústria nacional de bens de capital. Confab, Cobrasma, Conforja, etc. estão aí. São articulações muito antigas e sedimentadas.<sup>78</sup> Por outro lado, nos mesmos anos 50 admitiu-se que a Petrobrás operasse com alta lucratividade. A diversificação de suas produções possibilitou uma política de preços refinados de petróleo em que as grandes margens de lucro estavam nos itens ligados ao consumo final – gasolina, gás de cozinha, etc. – e as menores margens em insumos industriais – lubrificantes, óleo combustível, asfalto, etc. Inicialmente ao amparo de sua legislação constitutiva, diversificou-se, assumindo diversas fases da integração típica da indústria do petróleo. Mais à frente conquistou fases restantes – distribuição final, por exemplo. As diversas tentativas de desfinanciá-la sempre foram contidas. Os argumentos de segurança nacional e o tipo de vinculações específicas com as forças armadas sempre inclinaram a balança a favor da empresa. Ainda

---

<sup>77</sup> CDE-IV, op. cit., p. 32.

<sup>78</sup> Que este tipo de articulação pode ser responsável pelo nascimento de grande empresa nacional não cabe dúvida. A Conforja é um excelente exemplo. Esta forjaria, nascida junto com a Petrobrás, entrou na lista das 500 maiores empresas em 1976. Nessa data detinha 70% do mercado de conexões e anéis de aço sem costura. A Petrobrás absorve aproximadamente 40% de sua produção. Com amplíssima margem de lucro, controle de sua tecnologia e uma contínua reinversão de lucros, e baixo endividamento, a Conforja reconhece que: “tem uma dívida de gratidão com a Petrobrás.” Dados sua lucratividade excepcional e o absoluto controle de mercado, seria interessante saber se a Petrobrás aprecia os preços praticados pela Conforja. Ver EX, 29-9-76, p 22-26.

recentemente na controvérsia entre as projetadas “simonetas” *versus* contingenciamento de consumo por elevação dos preços de refinados, a arbitragem foi tranqüila a favor da empresa. Após 1973 a Petrobrás foi tremendamente beneficiada pela crise do petróleo. Em 1978 teve lucros totais superiores aos de qualquer das sete irmãs. Por outro lado, desde os 50 essa empresa estatal vem se internacionalizando. Hoje opera subsidiárias no exterior, onde perfura, transporta, opera sua *trading* (a Interbrás), etc.

Estou convencido de que o modelo e a rica vivência da Petrobrás também estão por trás do II PND. A Estratégia escolhida generalizou o caso especial. O otimismo e a hipertrofia da idéia do Estado-sujeito não podem ser imputados apenas a um equívoco ideológico. Há também um equívoco metodológico no II PND: não é generalizável o caso especial.

Feita a relativização, cabe para nossos propósitos a verificação da forma que os pactos delimitam e conformam o padrão de financiamento da expansão da empresa estatal – com as ressalvas de sua “externalização” e do caso especial Petrobrás. Por este ângulo, a meu juízo, ganha precisão a idéia de sua subordinação. Para fins expositivos pensemos um quadro de fontes e usos de fundos para as empresas estatais. Suponhamos que os usos estão proclamados pela Estratégia. Pensemos os fundos. Recordando o trivial: as fontes podem ser internas ou externas às empresas estatais; comecemos nosso exame pelas fontes internas, ou seja, pelos lucros não distribuídos.

Antes, porém, de entrar no assunto, quero advertir ao leitor que apoiarei esta análise, o mais possível, em citações de textos oficiais ou referências a medidas aplicadas no período 74/6. Não farei isto por maneirismo. Apenas quero lastrear uma segunda afirmativa – os elementos de análise estavam todos disponíveis para os construtores da Nação, porém sua ideologia os conduziu, e ainda os conduz, a visão onipotente. Esta tarefa é muito facilitada pelo documento do CDE de 15/06/76. Nessa data o vazadouro das frustrações, das quebras, já havia engrossado o caudal de críticas ao autoritarismo sob o lema de “Estatização.” Isto, como vimos, levou o governo, visivelmente perplexo e em uma posição já de defensiva, à elaboração de uma Fala: “Ação para a Empresa Privada Nacional”, onde, em um *full disclosure* de seus

argumentos, reiterou que não era estatizante, que suas boas intenções estavam sendo mal compreendidas.

A Fala incorre em um pequeno equívoco. A grita empresarial contra a “Estatização” era, na época, salvo para uns tantos lúcidos, um inconsciente eufemismo. Este lema sintetizava o mal-estar generalizado do empresariado como exercício voluntarístico da autoridade. O arbítrio é aceitável e com frequência bem-vindo, se colado aos interesses concretos. Exercido em relação a uma Estratégia que não a dos interesses concretos, explicita o abstrato e distante do poder. O empresariado, captando a referência a abstratos interesses nacionais, albergava suas perplexidades e seus pequenos e grandes apetites incomodados no lema Estatização. Somente os de arcaica ideologia liberal – e certamente existem – poderiam pretender abrir mão da forte participação do Estado. Para a maioria dos empresários, o Regime, perseguindo interesses abstratos, aparecia-lhes como um Estado escapando de suas mãos. A gritaria era, pois, contra o exercício voluntarístico da autoridade. Entretanto, a Fala, prestando todos os esclarecimentos, é um Discurso de autoridade. O documento não deixa transparecer sequer uma tentativa de interrogação sobre o porquê da grita. Um trecho do AEPN denota a absoluta segurança oficial na infalibilidade de sua Estratégia: “A quem indagar o que pensa e o que vai fazer o Governo, nesse campo (incentivo a uma maior participação da empresa privada nacional no desenvolvimento do país), resposta é simples: o Governo pensa e vai fazer o que está no II PND, aprovado pelo Congresso Nacional.”<sup>79</sup> Porém, retornemos à fonte interna de financiamento da expansão da empresa estatal – os lucros não distribuídos. A AEPN diz: “O setor público assume o ônus maior dos setores que demandam investimentos gigantes com longos prazos de maturação e, em geral, mais baixa rentabilidade direta. Pode-se, a propósito, salientar que, num levantamento relativo a 1974, de cerca de 1.000 empresas grandes e médias no Brasil, as empresas estatais, em número de 122, representavam, apenas, 23% do faturamento total, embora sua participação nos investimentos fosse mais do dobro desse percentual. Isso ressalta o fato de que as empresas privadas dominam as áreas diretamente produtivas – com baixa relação capital/produto, isto é, baixo

---

79 CDE-IV, IBGE, Serv. Graf., p. 26.

investimento por cruzeiro de produção – detendo 50,5% do patrimônio líquido e recebendo 77% do faturamento (...) o setor público ocupa-se de áreas complementares e viabilizadoras da ação do setor privado, ao invés de envolver-se em atividades competitivas às deste último, que pode, então, responsabilizar-se por campos que demandam menor volume de investimentos, têm mais curto prazo de maturação e mais alta rentabilidade direta.”<sup>80</sup> E agrega que se persegue “o suprimento, ao menor custo possível, dos insumos industriais básicos produzidos por empresas governamentais: energia elétrica, aço, óleo combustível, óleo diesel, serviços de telecomunicações, etc.”<sup>81</sup>

Logo, a empresa estatal está nas áreas de alta relação capital/produto e pratica uma política de preços baixos quando supre indústrias – não necessariamente nos fornecimentos para consumidores finais. Obtém rentabilidade baixa, que é rebaixada adicionalmente, quando ante a elevação da taxa de inflação se adota uma política de comprimir os reajustes dos serviços e bens de produção pública. A primeira Resolução do CDE, em 15 de janeiro de 1975, fixa em 20% o limite superior de reajustes de tarifas e preços de bens e serviços públicos para todo o ano. Esse mesmo limite foi repetido em 1976. O Estado, no momento oficial zero de partida do II PND, toma uma decisão – que supõe equilibrada entre preservar a capacidade de investimento das empresas estatais e a progressiva contenção da inflação entorpecedora de seus principais agentes. Melhor símbolo de um crescimento de incongruências do autoritarismo seria difícil de encontrar. Ainda que em certos casos tais limites tenham sido superados, no principal significam muito baixa e cadente rentabilidade dos capitais das empresas estatais. Ainda que suas massas de lucros possam ter grande magnitude absoluta, elas são relativamente curtas, em relação ao crescimento pretendido para os insumos básicos.

O procedimento clássico de grande empresa para aumentar a massa de lucros através de integrações horizontais e verticais foi vetado: “A contratação de obras e serviços com o setor privado, mesmo em áreas de responsabilidade do setor público, na Administração Direta e Indireta,

---

80 CDE-IV, IBGE, Serv. Graf., p. 28-29.

81 Idem, p. 31.

contém o avanço da máquina estatal, sem que o Governo abdique de funções que lhe são próprias, nas áreas econômica e social. Muito em particular, evita-se que órgãos e empresas governamentais tendam à proliferação de unidades para execução de obras, serviços de consultoria, de engenharia, oficinas gráficas e outras atividades-meio cuja execução possa, sem inconveniente, ser transferida ao setor privado.(...) Para evitar distorções, com tendência à criação de empresas ou subsidiárias fora de controle, a nível federal, está sendo cumprida a determinação do Senhor Presidente da República, sujeitando à prévia e expressa autorização da Presidência qualquer criação de subsidiária das empresas governamentais existentes, ou a execução, por estas, de projetos fora de sua área básica de atuação. O Governo Federal está em articulação com os Governos dos Estados e, através destes, com as administrações municipais, principalmente das Regiões Metropolitanas, para que tomem a iniciativa de adotar esquema semelhante de controle. O próprio uso dos incentivos federais, na área fiscal e financeira, contribuirá para induzir uma atuação concertada, no âmbito nacional, nesse sentido.”<sup>82</sup>

São, pois, transparentes a adoção de um esquema de divisão de trabalho estatal/privado e uma política de tarifação da empresa estatal que, salvo exceções já referidas, transfere lucros potenciais para os capitais privados alimentando a elevação de sua rentabilidade.

Finalmente a AEPN, no afã de se justificar, lembra que o governo “sempre considerou as sugestões para retirar eventuais discriminações em favor de empresas estatais, cuja expansão tem procurado manter dentro da concepção apresentada (cobrança do imposto de renda sobre empresas governamentais, não-utilização, pelas empresas estatais, no corrente ano (1976), dos incentivos fiscais, etc.”<sup>83</sup>

Sem maior aprofundamento, é fácil depreender que a taxa de rentabilidade das empresas estatais dificilmente permite o autofinanciamento requerido para seu crescimento a reboque da acumulação privada. Não autoriza um autofinanciamento para o grande salto de uma mudança de Padrão de Industrialização sob sua liderança.

---

82 CDE-IV, op. cit., p. 30-31.

83 CDE-IV, op. cit., p. 30

Examinemos pela ordem as possibilidades de fontes externas às empresas estatais suprirem o *gap* de recursos requerido para a Estratégia.

Começemos pelas fontes nacionais. A primeira a ser examinada seria o próprio Tesouro Nacional. Como acionista controlador das empresas, poderia suprir, via subscrição de aumentos de capital, os fundos requeridos pelas estatais. Cabe, entretanto, situar seu potencial. Em primeiro lugar, as prioridades para o orçamento de investimento público estão coladas aos já referidos pactos. Isto produz a idéia de que algumas estatais terão acesso preferencial a esses recursos – aqui se inscrevem as estatais da área de eletricidade. A possibilidade de atendimento de outras estatais atuantes em áreas menos prioritárias estaria delimitada pelas possibilidades de ampliação das receitas fiscais. A AEPN fixa a doutrina tributária: “Por outro lado, o Governo tem continuado a orientação que, desde 1967, vem sendo adotada, de não aumentar alíquotas de impostos, sem abrir mão do equilíbrio orçamentário. Não são muitos os países, mesmo desenvolvidos, em que isso tem ocorrido. Lembre-se, por exemplo, a dimensão do déficit orçamentário previsto para inúmeros países desenvolvidos no corrente ano (inclusive o dos Estados Unidos, na ordem de US\$ 76 bilhões). O IPI foi eliminado dos produtos básicos (alimentos, medicamentos, etc.) e reduzido em quase todas as demais categorias, salvo artigos de luxo. Note-se que, em consequência, sua participação no total da receita caiu de 42% em 1971, para 36% em 1975. O ICM teve sua alíquota reduzida de 17% em 1970 para 14% em 1976. Poucos países apresentam um sistema de incentivos fiscais – regionais, setoriais e para projetos industriais –, assim como financeiros, tão diversificado e poderoso. A verdade é que a empresa só paga, na prática, 46% do imposto de renda devido, numa alíquota que não é aumentada há décadas, e isso sem falar nos incentivos à exportação.”<sup>84</sup>

A doutrina fixa, pois, contenção de alíquotas – o que não implica necessariamente contenção da carga tributária e execução equilibrada da política orçamentária orientada para a obtenção de superávit: logo, pratica-se uma doutrina de restrição do espaço fiscal. Porém, não poderia o Tesouro lançar mão da dívida pública através de emissões de seus

---

84 CDE-IV, op. cit., p. 30.

papéis com correção (ORTN e LTN)? Escutemos a AEPN sobre o assunto: “Com a preocupação de deixar mais campo para a iniciativa privada, no mercado de poupança, o Governo Federal não está utilizando as ORTN para captar recursos para o Tesouro, uma vez que este não apresenta déficit, limitando-se a operações de mercado aberto para fins de controle da expansão monetária, e não para efeito de expansão dos recursos à sua disposição.”<sup>85</sup>

O instrumento da dívida pública não está à disposição do Tesouro, está à disposição da política monetária. Por enquanto registremos que desta fonte tampouco se podem valer as estatais. A política monetária seca a fonte.

Resta, quanto ao Tesouro, registrar que ele funciona como uma central de mobilização de capitais e seu repasse para o setor privado: “Em seguida, a privatização dos recursos públicos, pela crescente destinação ao setor privado, em geral sob a forma de financiamentos, de recursos provenientes de fundos constantes do orçamento federal. Para o exercício de 1976, pode-se estimar que tais recursos orçamentários privatizados alcancem a ordem de, pelo menos, cerca de Cr\$ 19 bilhões (através do BNDE, Banco Central, Banco do Brasil, financiamentos do PIN e Proterra, FAS, IOF, FINEX, Proagro, subsídios, etc.). Além dos incentivos fiscais e setoriais, na ordem de Cr\$ 7 bilhões, merece comentário, igualmente, a questão dos chamados fundos de poupança forçada. É importante tornar claro que nenhum desses fundos – aliás, criados em governos anteriores, com aplausos, acertadamente, do setor privado – foi constituído através do estabelecimento de encargos adicionais sobre a empresa privada. Representam eles, em verdade, alternativas à cobrança de tributos, ou encargos. O FGTS apenas substituiu, com enormes vantagens, o encargo anterior representado pelo instituto da estabilidade. O PIS é custeado, em parte, com uma parcela do Imposto de Renda. A outra parte – contribuição da empresa – foi compensada pela redução simultânea do ICM (que, depois, experimentou novos declínios), não havendo constituído ônus adicional para a empresa (salvo em situações muito especiais). Além disso, foi uma alternativa mais

---

85 Idem, p. 37.

que válida para as idéias de participação nos lucros consagradas na Constituição. O Fundo 157 é um incentivo fiscal, e não um ônus fiscal, representando instrumento útil de apoio à empresa privada na captação de recursos de capital.”<sup>86</sup>

Logo, no Tesouro há uma pequena margem para as estatais. Porém, não poderiam recorrer ao sistema financeiro oficial? Vejamos a doutrina para o Sistema BNDE/BNH/BNB/BASA: “Destinação, preponderantemente, ao setor privado, dos recursos de fundos de poupança geridos por órgãos oficiais (PIS-PASEP e FGTS, principalmente), assim como dos mecanismos de incentivos fiscais (Sudene, Sudam, CDI) e da ação financiadora dos bancos oficiais. Descentralização, ao máximo, da aplicação dos recursos do fundo PIS-PASEP. No primeiro aspecto, note-se que, do seu orçamento de quase Cr\$ 40 bilhões no corrente exercício, o BNDE já irá destinar a projetos privados 90%, isto é, cerca de 36 bilhões.”<sup>87</sup>

Porém não haveria saldos do sistema de bancos de desenvolvimento oficiais e/ou de eventuais estatais superavitárias disponíveis para co-irmãs? Esses saldos têm tido destino certo: são aplicados em ORTN. (A análise dos balanços 1977/8, de 41 empresas estatais, revela que apenas três tiveram lucros operacionais superiores aos não-operacionais). Em resumo, caem sob o império da política monetária.

Apenas por desencargo de consciência: não poderiam as estatais recorrer à poupança voluntária, oferecendo ações à subscrição pelo público ou títulos de crédito? A AEPN lembra: “Ao lado disso, também se está adotando a política de, tanto quanto possível, como foi feito em 75 e 76, as empresas estatais se absterem de recorrer à poupança privada no mercado de capitais, através de aumentos de capital por chamada para subscrição em espécie.”<sup>88</sup>

Concluído o percurso das fontes externas nacionais, que resta às estatais? Buscarem as fontes externas para suas expansões, no exterior. Essa é a fonte à disposição, por isso a ela recorrem com freqüência,

---

86 CDE-IV, IBGE, p. 31-32.

87 Idem, p. 37.

88 CDE-IV, op. cit., p. 37.



gerando alguns problemas para a articulação prescrita pelo II PND. Senão, vejamos. A busca de capitais de risco no exterior através de *joints* é afanosa. A relação de peripécias atrás apresentada mostra o árduo que é conduzir negociações externas para associações, caso se deseje preservar soberania. Aquela idéia de que, diante de uma multipolaridade, o Brasil – ilha de prosperidade – encontraria espaço para obter vantajosas associações não se revelou fecunda até 1976. Posteriormente, algumas associações frutificaram – Albrás (com Tucuruí por nossa conta), Tubarão (com uma *joint* paritária), etc. No mínimo o II PND descobriu que as negociações eram muito mais duras do que inicialmente imaginadas. Isso adiou e adia projetos que a indústria nacional de bens de capital havia lançado otimisticamente em sua carteira de encomendas futuras.

A alternativa de empréstimos de fornecedores e de bancos estrangeiros é fácil. Porém implica deslocar compras de máquinas e equipamentos para a área do financiador. Aliás, é por isso que é fácil essa linha. Por razões óbvias essas modalidades são plenamente aceitáveis pelo bloco da grande engenharia nacional, porém coloca a indústria nacional de bens de capital muito aquém de suas expectativas sobre-excitadas em 74/5. Ouvimos o ranger de dentes com que recebem algumas migalhas nestas composições – pois é usual na negociação dos empréstimos com agentes financeiros do exterior reservar-lhes uma faixa – e devem trincar os dentes: recebem estas migalhas, pois sem a generosidade do emprestador, nem isso. É a única forma de financiar o projeto.

Porém, talvez o pior de tudo para amplos segmentos da indústria nacional de máquinas e equipamentos não se radique nas conseqüências do problema de financiamento das estatais sobre o nível de suas encomendas. O pior é que são obrigadas a competir em preços. Tenhamos presente por um lado, uma indústria que mais que duplicou sua capacidade instalada no período 73/5 – ainda que a tendência à ampliação não seja devido à política econômica, é inegável que a sua extensão foi em boa medida uma resposta às expectativas e mercês do II PND. Por outro lado, na maioria dos ramos do setor não há especialização – aqui se deve ler: a indústria de bens de capital não conseguiu criar barreiras à entrada de competidores que lhe permitisse cartelizar sua participação no mercado. Ao contrário da grande engenharia nacional – que com seus

atestados – de longa data pôde cartelizar-se, a indústria de máquinas e equipamentos, com poucas exceções – sendo a mais notável os grandes equipamentos elétricos – compete ferozmente em preços (32 ofertantes de pontes rolantes dão a medida da “não-especialização”).<sup>89</sup> Este quadro foi agravado pela entrada de filiais estrangeiras nos anos 70. Instaladas para produzir novos itens – dada a inexistência de barreiras internas à entrada nas faixas tradicionais – ampliaram o número de competidores. As estatais, premidas por seus problemas de financiamento, não têm por que ser contra; pelo contrário, buscam “apertar” nas concorrências os ávidos fabricantes de bens de capital. Assim, muitos dos incentivos creditícios e fiscais conferidos pós-1974 são cedidos via queda de preços relativos aos adquirentes de bens de capital. Tudo isto compõe um quadro de instabilidade de encomendas, reforço das tendências à diversificação, queda do preço relativo dos bens de capital produzidos internamente. À medida que se aprofunda o descenso cíclico, este quadro se agrava com a entrada em operação de novas capacidades. Compreende-se, pois, a reversão de expectativas da indústria.

Cabe aqui uma observação. Vimos que na maioria dos casos as estatais não podem transformar seu poder monopólico virtual em elevadas margens de lucro. Porém exercem seu poder monopsônico em relação a fornecedores de máquinas e equipamentos. Para o II PND, seria necessária uma inversão desta assimetria – exercício de seu poder monopólico contra seus compradores e renúncia do poder monopsônico a favor dos bens de capital. Peço, para uma avaliação da viabilidade dessa inversão, a mera comparação entre o peso dos blocos de interesse em jogo.

Por conseguinte a premissa-chave implícita no II PND, de uma autonomia das estatais para, por um ato de vontade, liderar um novo Padrão de Industrialização e “equilibrar” a Organização Industrial, não se mantém ante o padrão possível de financiamento das estatais. Esse padrão revela medulares articulações existentes na economia brasileira que

---

<sup>89</sup> Quem estiver interessado em uma visão do quadro pode ler “Equipamentos para a indústria de cimento” e “Equipamentos para Siderurgia”, ambos in Revista do BNDE – 1º semestre de 1977.

apresentam a plenitude de sua rigidez no descenso do ciclo. Deixa pequeno espaço para o projeto da Nação-Potência.

### 5.3 O nível tático e as vicissitudes da Estratégia

A limitação estrutural acima descrita aparece a uma primeira leitura como uma incompatibilidade entre a Estratégia e a condução tática da política econômica. Esta incompatibilidade torna-se mais profunda e mais patente quão mais avançado está o descenso cíclico.

Como pano de fundo para esta reflexão recordemo-nos que num descenso cíclico de uma economia com alto grau de monopólio surge inexoravelmente a tendência de a acumulação financeira se descolar da acumulação produtiva. No Brasil, a soldagem cuidadosa feita por Campos/Delfim entre os mecanismos financeiros internos e o circuito do mercado financeiro internacional favorecia a tal tendência, reforçando suas dimensões especulativas.

A partir de 1974 acelera-se a taxa de inflação. Convergem para isso a colagem dos preços internos ao *export-drive*, os impactos de reajustamentos de itens importados e a elevação da taxa de juros excitada pela acumulação financeira em sua face especulativa. O padrão oligopólico da organização industrial brasileira funciona como correia transmissora das elevações de custos. Isto premia as atividades especulativas e reforça, nas condições peculiares da institucionalidade financeira brasileira, a tendência a acumulação financeira. O salto inicial da taxa de inflação para um novo patamar se apresenta propenso a aceleração. Sobe na hierarquia tática da política econômica o objetivo da contenção inflacionária.

O diagnóstico oficial do quadro acima sumariamente descrito é captado pelo corte analítico custos/demanda. Inicialmente diagnosticada como inflação de custos adotam-se medidas corretivas; adiante prevalece o diagnóstico de inflação de demanda, para mais à frente, com requinte analítico, ser-lhe atribuído o caráter de inflação de demanda/custos.

A política de estabilização rebate sobre as empresas estatais: por um lado são preconizados cortes fiscais; por outro aplicam-se limites aos reajustes de preços dos bens e serviços de produção pública.

Outro objetivo tático da política econômica conflita com a Estratégia: o “equilíbrio” das contas externas. A reversão cíclica em seu biênio inicial é síncrona com altas importações. Tal ocorre porque, por um lado, ampliações de capacidade em instalação obrigam a grandes importações de máquinas e equipamentos; por outro, devido à manutenção em alto nível do *quantum* de importações de insumos básicos; e, finalmente, por força das elevações de preços destas mesmas matérias-primas. As exportações até que não foram mal no biênio 74/5, porém, não foram logradas as metas de expansão do II PND. No cruzamento desses comportamentos aparecem altos déficits em transações correntes. O serviço da dívida externa acumulada contribui poderosamente para o “desequilíbrio.” À raiz dos reajustes do mercado financeiro internacional pós-“crise” do petróleo durante o biênio, além da elevação dos custos financeiros dos capitais internacionais, surgem temporariamente dificuldades para o refinanciamento da dívida acumulada. A cobertura dos desajustes do balanço de pagamentos 74/5 é feita com perda de reservas. A diminuição do “cacife” que sustenta o jogo da “bola de neve” da articulação financeira externa/interna inspira uma seqüência de medidas contencionistas das importações. Começando por medidas quase inócuas e de cunho moralista do tipo elevação das tarifas aduaneiras sobre os “supérfluos”, ao longo do triênio 74/6 se assiste a uma escalada de medidas de contenção de importações que culmina com o estabelecimento dos depósitos prévios por 360 dias às importações em 1976. Em paralelo são ativadas as medidas de “atração” de empréstimos externos.

A busca do “reequilíbrio” das contas externas repercute sobre as empresas estatais. Em primeiro lugar adotam-se a partir de 1976 limites cada vez mais estritos às importações do setor público: foi decidida uma redução de 25% sobre as importações oficiais de 75. Esta é uma das dimensões da política de “desaquecimento” que significa cortar e adiar projetos do II PND. Em segundo lugar, as estatais são estimuladas a buscar cada vez mais créditos de fornecedores e/ou empréstimos em

moeda para cobertura de seus projetos. Já sabemos como esses créditos repercutem sobre a indústria de máquinas e equipamentos.

À primeira vista, a política de 76/7 de fixação de limites cada vez mais estritos às importações estatais pareceria benéfica para a indústria nacional de bens e equipamentos, que inclusive fez em 1975 uma interpretação otimista da referida política. Cabe notar que as restrições globais às importações estatais se inserem em um quadro mais amplo de cortes nos níveis globais de expansão. Isto significa que as restrições às importações estatais não “substituem” importações por compras internas de bens de capital. Simplesmente são comprimidas todas as compras de máquinas e equipamentos pelas estatais e a partir deste nível comprimido são estimuladas as importações financiadas. Em resumo, a fixação de limites é um “nariz-de-cera” que acoberta uma mudança a favor de importações. Além do mais, em um quadro geral no qual cresceu a hierarquia da contenção da inflação diagnosticada como demanda/custos, pratica-se uma política de moderada valorização cambial. Isto “barateia” os bens de capital importados e reforça a pressão baixista das já referidas concorrências nos fornecimentos internos. O quadro geral contracionista fica visível a partir de 1976, quando caem as importações de bens de capital e se contraem as taxas de crescimento das compras internas de bens de capital.

Ao longo do 1º semestre de 1976 se avolumaram indícios de sérios problemas para a continuidade dos programas do II PND. Os ajustes dos balanços de pagamentos de 1974/5 haviam sido enfrentados com erosão de reservas, e a persistência das tendências inflacionárias prenunciava uma mudança da enfática diretiva de 1974/5. “Quanto às obras públicas e infra-estrutura em geral, há interesse em manter os programas no mais alto nível, para fins de política anti-recessiva, levando em conta que o setor privado é fornecedor ou executor de tais programas.”<sup>90</sup>

Em primeiro lugar, era patente um atraso médio substancial em diversos projetos-chave do II PND. Problemas de definição do projeto e dificuldades na negociação de financiamento já haviam atrasado em pelo

---

90 Mensagem ao Congresso Nacional 1976, p. 10.

menos um ano a partida de Tucuruí, conforme informação oficial da Eletrobrás – extra-oficialmente estimava-se seu atraso em dois a três anos. O atraso oficial do cronograma de obras de Itaipu era de três anos em relação à sua programação de 1973. São tradicionais tais atrasos em grandes projetos, porém o II PND em 1974 havia alimentado distintas expectativas. Junto com seus atrasos vinham à luz informações quanto à elevação do custo das obras, seja por orçamentações demasiado ligeiras e otimistas, seja por elevação de preços de componentes importados e materiais e serviços de construção superiores às taxas de inflação. Assim, a usina de Itaipu já estaria em US\$ 6 bilhões. A Ferrovia do Aço, com construção iniciada em maio de 1975, seria na época outro exemplo de projetos com problemas de engenharia – a Engefer, após a cirurgia plástica, continuava com a mesma eficácia do DNEF – otimismo na orçamentação inicial e elevação mais que proporcional dos custos de construção. Em outras áreas era patente a formulação de metas demasiado ambiciosas, por exemplo, telefonia. Porém este era o tipo de descoberta mais incômoda: diversos programas e projetos haviam sido anunciados e demarrados com esquemas de financiamento onde a rubrica – fundos a definir – era fonte substantiva. Para não fazer referência ao fato de que no Programa Ferroviário 16% dos seus 30,5 bilhões de cruzeiros teriam como origem a enigmática fonte de “acréscimos esperados na receita operacional.” Em 1976 o Programa, segundo o Ministro Dirceu Nogueira, de 30,5 bilhões (preços de 74) já estava orçado em Cr\$ 85 bilhões.

Em segundo lugar já era transparente em nível macroeconômico a suspeita de que os programas e projetos enunciados pelo II PND não somente supunham a manutenção da taxa de investimento nos níveis alcançados no auge cíclico, mas de fato exigiriam a necessidade de sua elevação para um novo patamar no entorno de 35% do PIB. A materialização sincronizada das diretivas estratégicas públicas e privadas seria possível no Japão, mas dificilmente poderia ocorrer no Brasil, à luz dos pactos e restrições estruturais já enunciados.

Ao entrar o segundo semestre do ano, o quadro se apresenta carregado. Em agosto o Ministro Simonsen, a partir de um diagnóstico de inflação de demanda, “prometia aos empresários paulistas combater as

pressões inflacionárias geradas pelo setor público.”<sup>91</sup> Em setembro, decisão do Conselho Monetário Nacional e declarações dos Ministros Simonsen e Reis Velloso não deixavam margem de dúvida quanto à redução dos programas de setor público e conseqüente revisão de suas prioridades. Abria-se uma fase de suspense: como seriam distribuídos os cortes? Estes foram decididos ao longo de fechadas reuniões palacianas que se arrastaram por um bimestre.

Um excelente exemplo do “clima” prevalecente pode ser obtido do esclarecimento prestado à imprensa pelo Ministro Dirceu Nogueira, sobre como estariam sendo processadas as decisões sobre o reescalonamento: seu Ministério “apresentou à SEPLAN três opções. Uma modesta, para atender apenas ao mínimo indispensável, outra moderada e uma terceira que considera ideal e, por isso, mais difícil. Se adotada esta última, a Ferrovia do Aço receberia fortes investimentos sendo aceleradas e não desaceleradas as obras em curso. Nogueira não disse porém que opção será a preferida.”<sup>92</sup> A revista Exame faz na época uma interessante sondagem consultando dois grupos de conspícuos votantes – empresários e Ministros de Estado – sobre suas respectivas escalas de prioridades:<sup>93</sup>

As prioridades de governo

<u>Segundo empresários</u>		<u>Segundo Ministros</u>	
Itaipu	95	Prospecção de petróleo	27
Ferrovia do Aço	93	Expansão da Siderurgia	27
Expansão da Siderurgia	88	Transportes Urbanos	24
Prospecção de Petróleo	82	Saneamento Básico	22
Programa Nuclear	79	Ferrovia do Aço	16
Saneamento Básico	79	Telecomunicações	14

91 VE 29/09/76, p. 115.

92 GM 14/09/76.

93 EX, 13/10/76, p. 13. Nota do artigo esclarece quanto à ponderação e ao universo de “escolhedores”: “O cálculo dos pontos obedeceu ao seguinte critério: foram conferidos 10 pontos para o programa escolhido como o mais importante e, sucessivamente, de 9 a 1 pontos para as demais escolhas, pela ordem de importância. Houve casos de escolha múltipla em apenas três dos 12 empresários consultados e em um dos três ministros. Foram consultados diretores das seguintes empresas: Bergamo, Brown Boveri, CBPQ, Cobrasma, Confab, Conforja, Construtora Alcindo Vieira, Ecisa, Heleno & Fonseca, Santa Matilde, Ultra e uma grande empreiteira que solicitou anonimato. Foram também consultados os Ministros Reis Velloso (Planejamento), Quandt de Oliveira (Comunicações) e Severo Gomes (Indústria e Comércio).”

Transportes Urbanos	79	III Pólo Petroquímico	13
III Pólo Petroquímico	60	Programa Rodoviário	11
Programa Rodoviário	46	Programa Nuclear	10
Telecomunicações	38	Itaipu	9

É interessante cotejar esta sondagem com as prioridades decididas pelo Palácio em fins de novembro. Os Ministros acertaram em cheio em suas duas prioridades e os empresários foram na mosca em Itaipu; porém ninguém teve êxito completo.

O prolongado período de suspense engendrou as mais distintas declarações empresariais. Obviamente as empresas mais ameaçadas fizeram declarações mais radicais. Assim, um diretor da Construtora Alcindo Vieira, empreiteira da Ferrovia do Aço, declara que a culpa da situação é “100% do Governo que formulou mal o II PND”; Donald Stewart Jr., da Ecisa: “O projeto mais ameaçado é o da Ferrovia do Aço, cujas necessidades de desembolso são de 4 a 5 bilhões por ano. A Caixa Econômica Federal, porém, só em 1976 já financiou mais do que essa importância em empreendimentos imobiliários apenas na Barra da Tijuca. Recursos existem, acontece que estão, apenas, mal alocados.”<sup>94</sup>

A tônica maior das declarações vai ao próprio *modus operandi* do Governo e ao grau de incerteza introduzido nas regras do jogo pela confissão de um erro do II PND. É sintomática a declaração de Manuel B. Urtado, da Conforja: “O atual debate sobre as prioridades econômicas tem sido conduzido de forma desastrada com o Governo assustando o empresariado, que fica sem saber para onde ir.”<sup>95</sup> Este novo clima não foi desfeito após a divulgação dos cortes. Armando de M. Sardento, do ramo de bebidas, diz: “O que nos preocupa não são os cortes, mas a incerteza, pois o país continua esperando novas medidas do Governo.” Na mesma linha, Bardella: “Mas vão cortar o que e aonde?”<sup>96</sup>

Neste quadro engendram-se declarações reveladoras de uma mudança de perspectiva quanto ao milagre. Assim, Laerte Setúbal Filho, Vice-presidente da Duratex, diz: “O governo não pode exigir mais

---

94 EX, 13/13/76, p. 13.

95 EX, 13/10/76, p. 14.

96 EX, 08/12/76, p. 15.



sacrifícios das classes trabalhadoras, sob pena de provocar rupturas incontroláveis. A Nação já retirou delas tudo o que poderia tirar. Chegou a hora de outros setores oferecerem alguma cota de sacrifício ao país.” E exemplifica: “Um deles é a comercialização, que embora mais cara no Brasil, nunca abriu mão dos seus lucros. Outro é o setor financeiro, especialmente o bancário, na mesma situação do comércio. E, finalmente, a classe A, a mais beneficiada com o fenômeno da concentração de renda no país.”<sup>97</sup> A mudança de perspectiva transparece na declaração do Presidente da perfumaria Phebo, que anunciou redução de 40% no seu orçamento para 1977: “A Estratégia adotada é investir o mínimo necessário para agüentar o próximo ano.” Na sua opinião, mesmo que o governo resolva “aliviar” a situação, os efeitos negativos serão sentidos, “pois o pessimismo que vem imperando neste último trimestre tem levado muitas empresas a reduzirem seus orçamentos.”<sup>98</sup>

Divulgados os cortes, caberia a um observador distante perguntar: Por que tanta celeuma? A nota lacônica dos cortes divulgada em fins de novembro declarava a intenção de obter em 77 resultados significativos no controle do balanço de pagamentos e da inflação sem prescindir da obtenção de uma razoável taxa de crescimento. A nota afirmava a preservação em alta prioridade dos programas que possibilitariam “a adaptação da economia nacional à nova realidade mundial”, ou seja, petróleo, siderurgia, e outros insumos básicos, bens de capital e grandes projetos de exportação. Assim sendo, não haveria maiores novidades; tratar-se-ia de segunda edição revista e reduzida do II PND. A proposta orçamentária para 1977 já encaminhada ao Congresso configurava uma parte de despesas cobertas por receitas tributárias – logo com recursos assegurados: e foi reiterado que não seriam mexidos os projetos com fundos assegurados. Logo, os cortes recairiam nos projetos com “fundos a definir.” A Petrobrás, com sua rentabilidade defendida e ampliada, executaria um amplo programa em 1977. A siderurgia seria equacionada, Itaipu preservada e os grandes projetos de exportação na área da CVRD estimulados. Programas e projetos da área de transporte e comunicações, em suas parcelas ainda indefinidas financeiramente, seriam cancelados ou

---

97 EX, 08/12/76, p. 15.

98 Idem, p. 17.

postergados. O BNDE sofreria uma pequena compressão e o BNH e a CEF, contidos em seus limites nominais, transfeririam fundos via subscrição de ORTN para a caixa central. Esfoladuras na grande engenharia que teria compensações parciais nas obras civis dos projetos mantidos com alta prioridade. Apertos para uma faixa de indústria da construção civil que não poderia se ver com tanta facilidade nas operações com as faixas de médias rendas. Alguns interesses arranhados, os de maior peso defendidos no principal. Por que tanta celeuma?

Estamos em 1976 e não em 1974; desaquecida a euforia do milagre, a confiança na Estratégia para o pleno desenvolvimento desgastada pelo cotidiano de projetos proclamados e sucessivamente procrastinados pelas oscilações táticas da política econômica impotente ante a aceleração inflacionária, e desequilíbrios das contas externas, pela descoberta de menor raio de manobra para negociações externas, pela frustração de empresas que ampliaram capacidade na suposição da preservação do milagre reforçada pelo II PND, pela crescente percepção do autoritarismo do Estado descolado da Sociedade e da Economia. Neste contexto o anúncio de uma segunda edição do II PND não tem o mesmo êxito editorial da primeira. Obra de momento, não mais conquista leitores crédulos, pelo contrário, sua sobre-imposição reforça a desconfiança.

Os requintes matemáticos do Ministro Simonsen neste conto perdem sua anterior força de argumentação. No 1º Seminário sobre Exportação, diz: “Para a equação do atual modelo de desenvolvimento, exportar ainda mais é uma fatalidade aritmética.” Entretanto, informa a revista *Veja* que “no debate com os participantes do seminário, Simonsen admitiu que, para a correção do balanço de pagamentos, os maiores obstáculos se situam na conta de serviços (juros, assistência técnica, *royalties*, viagens internacionais, etc.).”<sup>99</sup>

Não deve ter sido igualmente tão convincente quanto outrora sua afirmativa de que as medidas de contenção de crédito seriam mais suaves do que as de 64/5, pois: “É preciso ter em mente que aquele ano enfrentávamos uma inflação de 90%. Este ano a inflação é apenas a metade, sendo compreensível que as medidas obedeçam à mesma

---

99 VE, 27/10/76, p. 121.

proporção.”<sup>100</sup> Seu apelo à nova postura empresarial que revertesse as expectativas altistas (“A manutenção de uma psicologia altista certamente retarda o reflexo das medidas monetárias e fiscais sobre os níveis de preços”)<sup>101</sup> agora soaria mais ameaçador do que persuasivo, e ao dizer que “em matéria de política antiinflacionária estamos hoje no ingrato intervalo entre a aplicação dos remédios e a cura da moléstia”<sup>102</sup> deve ter reforçado o pessimismo.

Palavras de consolo do Ministro Ueki, explicando que como cortes foram estabelecidos em cruzeiros de 1977, o valor dos investimentos está ligado à inflação que ocorrer naquele ano (“Se a inflação for fraca, o investimento real será maior. Se a inflação for alta, o investimento real será menor”), devem ter sido interpretadas como cortes reais em máxima dimensão.<sup>103</sup> Da mesma forma, o Ministro Reis Velloso, entrevistado após o anúncio dos cortes sobre a atitude que recomendaria aos empresários: “Quem estiver nos setores prioritários, terá um crescimento expressivo. Quem estiver fora deles, deve agir com cautela, na expectativa de um crescimento apenas moderado.”<sup>104</sup> Para o empresariado em fins de 1976 soava certamente muito mais confiável a recomendação de um anônimo funcionário graduado: “O Governo não vai deixar que algumas quebrem, mas efetivamente outras vão encontrar dificuldades.”<sup>105</sup>

Ainda que o corte de 40 bilhões de cruzeiros de fins de 1976 possa ter aparecido na época como uma redução do investimento público, o desempenho da economia em 1977 demonstra não ter havido redução do nível absoluto, mas sim queda da taxa de crescimento das inversões públicas.

A produção de cimento de todos os tipos cresceu apesar de níveis cadentes da construção civil, o que por si só indica obras públicas em expansão. Mediocres taxas de crescimento da produção corrente da

---

100 GM, 14/09/76.

101 VE, 29/9/76, p. 116.

102 Idem.

103 VE, 26/11/76.

104 EX, 08/12/76, p. 13.

105 EX, 27/10/76, p. 17.

maioria dos gêneros industriais e taxas de acumulação produtiva igualmente baixas <sup>106</sup> resultam numa taxa positiva (se bem que declinante) do PIB, que em boa medida tem que ser imputada ao patamar de crescimento mantido pelo investimento público. O corte foi na dimensão do sonho de 1974, chegar ao Brasil-Potência, um novo Japão no início dos anos 80. As realidades inexoráveis do movimento cíclico, o descompasso entre a Estratégia e a história econômica possível, isto sim foi cortado em fins de 1976. O curioso é que o evanescer do sonho ao invés de abrigar realidades alimenta as ambigüidades do estremunhar. Duas têm que ser agora sublinhadas.

A primeira reside na ligação dos cortes com a grita contra a estatização. Em agosto, na fase preparatória dos cortes, o ministro Simonsen já havia prometido aos empresários combater as pressões inflacionárias geradas pelo setor público. No 1º Congresso Nacional dos Bancos de Investimento o Ministro Reis Velloso diz: “O Governo não deseja que o setor privado fique com o ônus maior da inflação (...) As dificuldades e restrições devem ser bem distribuídas.”<sup>107</sup> A visão ingênua de estatização que a reduz ao peso do Estado na formação interna de capital fixo estaria sendo pois considerada; por aí certas frações empresariais estariam sendo atendidas em seus reclamos contra a estatização. Esta é um pouco e subliminar às declarações preparatórias. Estão atendidos, fiquem satisfeitos, às restrições da política creditícia que recaem sobre o setor privado agregaremos as restrições fiscais que recaem sobre o setor público; isto é equitativo. Porém, como fica o imperativo categórico de uma formal articulação do tipo explicitado por Gastão Vidigal Neto, da Confab: “Em nosso caso e no caso de uma série de empresas, o governo é o único comprador, o único financiador, o único fornecedor e o principal incentivador. Portanto, além de tentar exportar, devemos mesmo continuar produzindo como se não fosse haver atraso?”<sup>108</sup> Fantasmas como desemprego, recessão, desnacionalização absoluta de empresas que prosseguiram ou mesmo deslançaram ampliações de capacidade em 74/5 animadas pelo horizonte do II PND

---

106 Ver Bonelli, R. e Werneck, D., op. cit., quadros 6 e 7.

107 VE, 29/06/76, p. 115.

108 EX, 13/10/76, p. 14.

reaparecem. Reminiscências de 1964/6, quando aquelas dimensões visitaram a economia. Recordação de que naquele tempo o drama foi aminorado com a compressão absoluta da base salarial e que agora, como lembrou Laerte Setúbal, da Duratex, não havia mais este “raio de manobra.” Despertar do sonho com um travo amargo na boca jamais gerou benevolência aos despertados. Começa uma transmutação alquímica da percepção do autoritarismo.

A outra ambigüidade é produto da prática autoritária de se atribuir todos os êxitos, todas as certezas. Natural que por transposição reforce a tendência a ser inculpada de todos os fracassos e disfunções, reais ou imaginários. Sim, porque a performance econômica 76/8 irá ser vista como um fracasso da prática autoritária. Convenhamos que para um descenso cíclico interno num marco internacional de crise até que a economia brasileira nesse período se saiu bem, medida pelos indicadores das frações dominantes na sociedade e na economia. Porém os debates sobre os cortes, os cortes do sonho, dissolveram a confiança na certeza autoritária. O Ministro Reis Velloso, estratega de 1974 e que visivelmente pôde preservar as prioridades nominais do II PND nos cortes de 1976, deixa de ser fonte de certezas, pois ao falar em uma “surpreendente e indesejada taxa de 10,4%” de crescimento industrial nos primeiros nove meses de 1976.<sup>109</sup> gera dissonâncias aos que leram o II PND em 1974 e se recordam de um projetado e almejado crescimento de 10% a.a. Não adianta, para recuperar credibilidade, invocar que não era uma meta, mas sim um indicador a ser logrado com pragmatismo responsável. A partir de uma confissão de incerteza — e essa foi a leitura empresarial dos cortes — qualquer mazela e disfunção tem um culpado ideal — o governo.

Em junho de 1977 o Ministro Reis Velloso, no seu discurso anual na ESG, fez uma réplica frontal ao “modelo” proposto pela oposição — obra do Senador Saturnino Braga. O Ministro qualificou o “modelo” da oposição de ser altamente estatizante; descrente em relação à empresa privada nacional; econômica e culturalmente fechado. Afirmou que o modelo brasileiro “deve ser aberto, econômica, social e politicamente, dentro de realismo e progressividade. (...) as dimensões da democracia, já

---

109 EX, 27/10/76, p. 17.

citadas, nele devem estar presentes, como ação deliberada da sociedade, e não por qualquer determinismo soprado pelos deuses.”<sup>110</sup> Reprimindo ao máximo meus impulsos de tecer comentários sobre os cultores de teologia a partir da controvérsia Reis Velloso/Saturnino Braga, gostaria de sublinhar o fato de haver a controvérsia.

E assim, dissolvida a certeza, o debate se amplifica em dimensões insuspeitadas. Em inícios de 1978 Marcos Xavier da Silveira, presidente da Abifer – Associação Brasileira da Indústria Ferroviária – indústria inquestionavelmente retirada da penumbra pela administração Geisel e que apesar dos cortes de 1976 multiplicou substancialmente seu faturamento – declara: “A viabilização dos projetos ferroviários do Brasil depende fundamentalmente da vinculação de recursos, de modo a poder gerar permanentemente investimentos sem qualquer solução de continuidade.”<sup>111</sup> Logo, o FND e a diretiva estratégica não garantem. A revista *Banas*, que reproduz tal declaração, ouve do presidente da Abifer algo que em passado recente soaria como o cúmulo da audácia: “Não se pode mais planejar a economia na base da sorte. O consumo de petróleo tem que ser reduzido mesmo à custa do sacrifício geral. É indispensável usar de todos os meios. Mas é bom que se diga: não se pode ficar na dependência do álcool carburante. Ele pode resolver apenas uma parte dos problemas oriundos da insuficiência da produção de petróleo. A dependência excessiva do setor rodoviário vem estrangulando a economia, e provavelmente seja este um forte componente inflacionário.”<sup>112</sup> Outro sinal dos tempos: a alta prioridade conferida à Petrobrás já não é mais uma certeza; é questionada, e, afinal de contas, ao solicitar vinculações, a Abifer está se recordando de um dos critérios que foram explicitados em 1976 – ter recursos garantidos.

Convergem, pois, os efeitos do padrão de financiamento das estatais e o primado das prioridades táticas da política econômica para a configuração de um quadro que, no nível de cada produtor nacional de máquinas e equipamentos, é o que se segue. Tendo ampliado substancialmente sua capacidade, ao invés de uma procura firme e em

---

110 JB, 08/07/77.

111 BA 16-31/01/78, p. 18.

112 BA 16-31/01/78, p. 18.

ampliação para suas produções, encontra pós-75 uma demanda instável e indefinida e uma competição em preços acirrada e ampliada pela presença de filiais estrangeiras instaladas no setor com maior poder de resistência. Endividados com a ampliação de suas plantas, recebendo o impacto das elevações de custos financeiros e não podendo se “especializar”, vêm na queda de sua taxa de rentabilidade e em alguns casos com queda das massas de lucros, um quadro no qual podem ser engolidos. Bardella quer lucro. Dos financiamentos do BNDE ele já lançou mão; participação da Embramec já foi conseguida; ampliou sua capacidade; quer uma demanda crescente e firme, e a possibilidade de praticar convenientes margens de lucro. A doce ilusão do II PND se dissolve ante duras realidades.

A seus reclamos o Estado responde oferecendo novas mercês: mais capital de risco – Procap – estímulos ao mercado bursátil, etc. Sim, porque o diagnóstico oficial do problema é que as empresas estão endividadas devido à inexistência de fontes internas de capital de risco. Bardella, Cobrasma, etc. não querem dividir suas empresas com outros capitais, querem aumentar a remuneração de seus capitais. Creio que após a frustração se soma um componente adicional de irritação derivada da oferta dessas mercês, agora vistas como de metal falso.

#### **5.4 As querelas sobre a desconcentração industrial**

Outra vertente alimentadora de irritações na indústria, e muito em particular dos setores prioritários do II PND, se origina da diretiva de desconcentração articulada no nível da Estratégia como uma das dimensões da pretendida mudança de Padrão de Industrialização. Alguns casos ajudam a compor o quadro.

O BDMG concedeu financiamento em 25/5/75 ao projeto da Elcat – filial de uma matriz italiana – para a produção em Betim de assentos, tanques de gasolina e escapamentos articulada com o complexo da Fiat. Na oportunidade, o Presidente do BDMG declarou: “É preciso ressaltar que tem esta solenidade o significado de não-conformação de Minas com os ensaios de resistência dos cartéis da indústria automobilística nacional quanto à implantação do parque de autopeças em Minas Gerais.” A Elcat

havia tido seu projeto bloqueado na CDI pela oposição da Sindipeças. O Governador Aureliano Chaves afirmou que a implantação de autopeças em Minas atende à política de desconcentração do II PND: “Por isso, não compreendemos que se criem problemas a essas diretrizes. Nos insurgimos contra essas tentativas de se criarem reservas de mercado no país.” Um editorial de O Estado de Minas declarou: “Pela primeira vez um governador se insurge contra o que se caracteriza como um verdadeiro colonialismo interno.” Em contra-ataque, Luiz Eulálio Bueno Vidigal Filho, presidente do Sindipeças, aponta: “A Elcat é uma empresa estrangeira que vem atuar num setor onde os brasileiros são auto-suficientes” e “Uma empresa paulista só não se instalou em Minas porque a Fiat recusou-lhe garantias mínimas de encomendas, o que já não ocorreu em relação à Elcat.”<sup>113</sup> Um trimestre após o episódio Elcat: “... como resultado da recente visita de 200 empresários de autopeças de São Paulo às instalações da Fiat, as críticas (mineiras) sobre imperialismo paulista caíram no esquecimento e o Estado conseguiu atrair novas indústrias: a Arteb, Plásticos Muled, Comander, Eluma e Mapri decidiram fabricar componentes para a Fiat, em Betim.”<sup>114</sup>

A escolha do Rio Grande do Sul como sede do terceiro pólo petroquímico finaliza o primeiro ato de um complexo processo. Competiam para a autorização de expansão, o pólo de Capuava – com o decidido apoio da FIESP e a explícita omissão do Governador Paulo E. Martins; o pólo de Camaçari em construção, preocupado com a opção São Paulo e a intromissão em faixa livre da Dow Chemical; o Rio de Janeiro, argumentando, com seu mercado, a existência de um embrião de pólo no complexo Reduz/Fabor e as recentes descobertas de óleo e gás na plataforma submarina fluminense; o Paraná, o Rio Grande do Sul, para não fazer referências a pequenos estados do Nordeste detentores de gás natural. Decidida a localização no Rio Grande do Sul abrem-se outros atos para a definição das unidades *down stream* do terceiro pólo e das novas *joints* às quais seriam adjudicadas as cartas-patente petroquímicas. Nestes segundos atos cruzam problemas que vão desde projeções hiperotimistas quanto à demanda de produtos petroquímicos e conveniência

---

113 VE, 16/06/75, p. 93-94.

114 VE, 17/09/75, p. 90.



macroeconômica de adiar a instalação do terceiro pólo, até denúncias do Governador Guazzelli que “atribuiu aos empresários paulistas uma campanha em defesa do meio ambiente da capital gaúcha como pretexto para sabotar a instalação do pólo petroquímico em seu Estado. Se o pólo não for imediatamente implantado fatalmente os empresários paulistas reivindicarão a ampliação do seu pólo.”<sup>115</sup>

Na discussão de projetos prioritários foram numerosos os exemplos de disputas violentas por localização: o projeto de alumínio da Vale para antecipar a expansão da oferta interna do metal antes que a Alunorte/Albras se materializasse foi ardentemente disputado entre Rio de Janeiro e Pernambuco. O Paraná, em disputas específicas, acusou São Paulo. O recente episódio dos pneus Michelin é outro exemplo. Na área dos bens de capital os casos da Demag e da Krupp alinham mineiros *versus* São Paulo, com argumentos cruzados de ampliação de capacidade ociosa, favores desmedidos *versus* “imperialismo” paulista. A festa mineira de inauguração da Krupp, em junho de 76, de sua planta de equipamentos para mineração, cimento, aço, petroquímica e óleos vegetais, além de prensas e pontes rolantes, correspondeu à antifesta da calderaria pesada e dos 32 fabricantes de pontes rolantes já instalados. Esta disputa, que alinhou de um lado o CDI-MIC e do outro o Governador mineiro, provavelmente inspirou a decisão salomônica e “compensatória” de atribuir à Villares e à Emaq os dois projetos de plantas de locomotivas também pretendidos pela Krupp.

O mais curioso efeito dessas controvérsias “locacionais” nas quais as administrações estaduais esposam em nome de concentração/desconcentração competições intercapitalistas acirradas é que cada arbitragem gera desgaste do árbitro. Assim, o Rio Grande do Sul, que foi beneficiado com a decisão, interpreta a inclusão do 3º Pólo num embargo de gaveta não declarado, não como a compensação burocrática de uma projeção exageradamente otimista, mas sim como uma conspiração paulista. Estados beneficiados por arbitragens se queixam. Minas Gerais é o melhor exemplo. Pela boca de Paulo Camillo de Oliveira Penna, seu Secretário de Planejamento, no Seminário Internacional de

---

115 VE, 18/08/76, p. 110.

Desenvolvimento, opina que: “os princípios de descentralização que orientaram o II Plano Nacional de Desenvolvimento não estão sendo cumpridos porque faltam instrumentos que viabilizem essa disposição. Ao contrário, o que ocorre é que as decisões de natureza econômica no Brasil são tomadas tendo sempre como ponto de referência os interesses e os reflexos da indústria paulista.”<sup>116</sup> Neste jogo de pressões e contrapressões há sempre um perdedor: o árbitro. Evidente que à medida que se avolumam sombras no caminho do II PND mais difícil fica manter a diretiva inicial. Assim, a imprensa registra um claro recuo de posição do Ministro Severo Gomes, entusiasta defensor nos idos de 1974 da política de desconcentração: “Mesmo que o governo não tenha a veleidade de corrigir a curto prazo distorções que se avolumaram no passado, os efeitos da política de desconcentração industrial estariam abaixo do planejado. O próprio CDI não pode conceder a tal meta a prioridade que seria desejável. Ainda mais prioritário (...) é o estímulo à indústria de base, um ramo que não comporta a instalação de fábricas isoladas pelo país. O Sudeste, especialmente São Paulo, ainda uma vez se beneficiaria dessa contradição dos objetivos do II PND. A palavra de ordem é desconcentrar sem pulverizar.”<sup>117</sup>

Expressão acabada de infecunda tentativa de contornar a tormenta, conciliando no discurso o inconciliável, é a Resolução CDE 14/77 de 22 de dezembro de 1977: “Sem prejuízo do apoio ao pólo de São Paulo, que continuará sendo o principal núcleo industrial do país, serão fortalecidos os pólos industriais do Rio de Janeiro, de Minas Gerais e do Sul do país. Por outro lado, é de ressaltar a significação que já assumiu a industrialização no desenvolvimento do Nordeste (...) No tocante ao pólo de São Paulo, cabe salientar: a) a importância de atuar concretamente no sentido da melhoria da qualidade de vida urbana, na Região Metropolitana de São Paulo, para onde só excepcionalmente deverão ser aprovados novos projetos industriais; b) a oportunidade do esforço que o Estado já vem realizando, com o apoio da União, de descentralização industrial no sentido do macroeixo Rio-São Paulo e de outras regiões do interior.”<sup>118</sup>

---

116 VE, 18/98/75, p. 110.

117 VE, 01/09/76, p. 88-89.

118 CDE-VII, p. 53.

Afirmamos que neste assunto qualquer arbitragem desgasta o árbitro. No fundo da questão está a ameaça e/ou queda das barreiras à entrada via política de desconcentração. A diretiva abala “cartas-patente” já existentes. Se as empresas dominantes não responderem às medidas de atração de outros pólos correm o risco de assistir à penetração em seus mercados de novos competidores, freqüentemente estrangeiros com igual ou superior poder de resistência. Para bloquear a entrada têm que ocupar posições nos novos pólos. Em muitos casos isto significa ampliar de forma indesejada suas margens de capacidade não-utilizada. Na verdade, a diretiva de desconcentração significa uma permanente espada sobre as empresas dominantes já instaladas na economia. Aqui cabe registrar o óbvio. Uma política de fomento à indústria não se confunde necessariamente com uma política de benefício à empresa. Agregando-se o qualificativo de política de industrialização desconcentrada o fomento é quase sempre interpretado como uma ameaça à empresa já instalada.

Coerente com o projeto neocapitalista, que aspira a grandes unidades competindo permanentemente em preços como se fossem pequenas unidades, a diretiva de desconcentração é fonte de irritação e insegurança permanente para os oligopólios já estabelecidos – nacionais e estrangeiros. Os antigos interesses – nas tentativas de preservar – e os novos – que buscam perfurar as barreiras à entrada através da diretiva de desconcentração – falam por instâncias locais e estaduais. As disputas assumem uma face de controvérsia inter-regional. O árbitro central, no esforço de minimizar desgastes, baixa a Resolução. Ela em nada aplaca, pois, ao reiterar a indeterminação, acirra a dimensão potencial da ameaça à queda das barreiras. Mesmo quando o oligopólio pode ganhar ele se sente inseguro quanto a *rounds* futuros.

Devemos observar que de certa forma o II PND foi prisioneiro de sua retórica abrangente ou desmedida ambição. Defendendo prioridades setoriais, locacionais e de fortalecimento da empresa nacional, defrontou-se, freqüentemente, com a impossibilidade de manejar o tríplice critério. As diretivas de desconcentração e prioridade à indústria de bens de capital foram muitas vezes o argumento para permitir a entrada de filiais estrangeiras com maior poder de competição, enfraquecendo empresas de bens de capital já instaladas. Como alternativa, em alguns

casos se viram compelidas a ampliações desmedidas de capacidade em uma fase recessiva.

A estas fontes primárias de irritação se somam outras vertentes, alimentando uma dimensão regional de desencanto com o II PND. Na medida em que interesses industriais já estabelecidos falam na disputa através de suas agrupações locais, pressionando respectivas administrações estaduais, sua freqüente recusa em assumir este papel conduz à constatação neste nível do autoritarismo dos delegados do poder central. Por outra via, tanto a política de fomento à exportação quanto alterações no ICM, a evolução do FPEM e os controles centrais estabelecidos pela SEPLAN sobre operações de endividamento estadual aparecem como “encurtamentos” da autonomia fiscal da administração estadual. Isto é particularmente importante para São Paulo, pois seus grupos de interesse sempre puderam manejar “compensatoriamente” a administração estadual diante de inconvenientes diretas federais. Ao constatar sua impotência política e econômica captam por outra via – a desfuncionalização de um seu instrumento tradicional – a multifacetária cara da autoridade. Não surpreende, pois, que em São Paulo a crise com o autoritarismo tenha assumido magnas dimensões.

Vimos que por muitos caminhos o autoritarismo se desvela nos atritos da prática perseguindo o sonho com o movimento e as articulações concretas da economia. Cada atrito é fonte de irritações, sua sucessão revela o incômodo da autoridade auto-referida. As peripécias dos projetos de insumos básicos ao longo do triênio 74/6 dramatizadas com o *finale* dos cortes no sonho; a impossibilidade de plasmar a articulação empresas estatais/bens de capital como um novo pacto expressivo do capitalismo no Brasil; e, quiçá, a espada permanente da desconcentração parecem repercutir precipuamente sobre as empresas nacionais do setor de bens de capital.

## 6 O contraponto da Estratégia – o tratamento dos setores não prioritários

A mensagem ao Congresso Nacional 1976 registra: “A concessão de incentivos pelo CDI passou a reger-se por critérios de maior seletividade (...) assinalando-se uma redução de 44% entre os dois anos (74/5) no montante dos investimentos fixos dos projetos apoiados...”<sup>119</sup> A Mensagem ao Congresso Nacional 1978 é muito mais detalhada quanto à operação do CDI durante o II PND: “(...) entre 1973 e 77, a participação dos projetos de bens de capital aprovados pelo CDI passou de 5% para 18%, em relação ao total dos investimentos fixos previstos nos projetos. Os projetos de insumos básicos (matérias-primas e bens intermediários) aumentam sua participação, em igual período, de 43,7% para 73,7%, relativamente ao total dos investimentos fixos aprovados. Em decorrência da mudança de prioridades, os projetos referentes às indústrias automotiva e de bens de consumo perderam importância relativa, com suas participações caindo de 30% e 20,8% para 5,5% e 2,6%, respectivamente. Outro aspecto a refletir o acerto da política adotada é a crescente participação da indústria nacional no fornecimento de equipamentos aos projetos aprovados pelo CDI, já que, em termos de valor, cresceu de 36% para 68%, entre 1973 e 1977. Por outro lado, a contribuição do capital nacional no montante dos investimentos fixos aprovados evoluiu entre 1974 e 1977, de 76% para 91%.”<sup>120</sup>

O CDI, ao longo do II PND, através de medidas a que já fizemos referência, restringiu suas concessões basicamente a projetos de insumos e bens de capital sob comando de empresas nacionais. Uma apreciação da performance do BNDE ao longo do período apresentaria indicações semelhantes. Isto equivale a dizer que durante o II PND as portas dos incentivos do CDI foram fechadas aos setores não prioritários e que a empresa estrangeira passou a ser menos bem-vinda àquela agência. Aqui uma grande inovação, pois pela primeira vez lhe foi dificultado o acesso aos favores tradicionais. Pré-II PND as empresas estrangeiras não encontravam dificuldades no CDI. Assim, após 1974 um padrão de alta seletividade e colado à Estratégia teria sido operado com êxito. Setores antes favorecidos, bens de consumo em geral e em particular a indústria

---

119 Mensagem 76, p. 48.

120 Mensagem ao Congresso Nacional 1978, DCN 02/03/78, p. 22

automobilística teriam sofrido restrição. Pela primeira vez esses setores teriam tido seus estímulos encurtados ou mesmo cancelados.

São possíveis duas leituras dos números antes citados. A primeira louvaria os resultados da consistência exitosa entre a Estratégia e suas medidas de implementação. Os setores não prioritários teriam sido contidos. A retirada de favores e incentivos de que antes desfrutavam inibiria seu crescimento em direções consideradas nessa oportunidade de pequeno interesse nacional, abrindo caminho no real e no financeiro aos projetos estratégicos.

A segunda leitura alinha uma série de perplexidades. Em primeiro lugar se pergunta sobre o interesse dos setores não prioritários em investir, ampliando capacidade – disto tratam os incentivos e financiamentos do CDI-BNDE – em 1974 e anos subseqüentes. A busca de resposta a esta pergunta traz uma recordação: a economia atravessou uma fase de acelerada expansão cíclica no período 1968/73, Na entrada dos 70 os setores não prioritários do II PND, as indústrias de transformação nas faixas de bens de consumo final, predominantemente estrangeiras – ampliaram violentamente suas capacidades produtivas, repondo margens não utilizadas à frente da demanda corrente. No caso específico da indústria automobilística terminal e de autopeças, temos uma indicação do tamanho das expansões em curso pré-II PND através de uma revelação de Carlos Fanucchi de Oliveira, vice-presidente do Sindipeças: “Em 1973, o CDI praticamente forçou as empresas de autopeças a realizarem grandes investimentos – quase 4 bilhões só em 1974 – para atender às previsões de uma demanda de 1,5 milhão de veículos em 1975 e 2 milhões em 1980. E quem se mostrou temeroso, na época, foi acusado de falta de visão pelo CDI.”<sup>121</sup> É de se supor que parte ponderável das importações de bens de capital mantidas em nível alto em 74/5 – e que tantos problemas causaram ao II PND – fossem itens importados pelos setores não prioritários para completar projetos de ampliação de capacidade em curso e sob o amparo de aprovações do CDI pré-74, em sua anterior fase benevolente. É de se supor que à entrada do II PND, os setores não prioritários tivessem repostas amplas margens de capacidade disponível efetiva ou com

---

121 EX, 10/11/76.

ampliações de instalações já deslanchadas em relação aos níveis de produção corrente àquela data. Assim sendo, o fechar de portas do CDI não apresentaria inconvenientes maiores, pois não estariam interessados em manter as mesmas taxas de acumulação que praticaram ao longo da fase de expansão. Pelo contrário, poder-se-ia argumentar que para as empresas dominantes nos setores não prioritários para o II PND o fechamento das portas do CDI seria uma medida de seu mais alto interesse, pois estaria o Estado pondo barreiras à entrada de possíveis competidores nos setores onde estavam instaladas. Neste sentido o II PND estaria implementando uma política de fomento industrial de alta prioridade para os setores não prioritários. A Fiat entrou no oligopólio automobilístico pré-II PND. Isto certamente foi uma medida contrária aos interesses da Volkswagen, da General Motors, da Ford, etc. Nada pior para esta indústria com a Fiat já incluída, do que assistir ao fomento via CDI para a instalação da Volvo, Peugeot, etc. Qualquer oligopólio agradece quando o Estado cria barreiras institucionais à entrada de novos competidores. O II PND, ao discriminar contra novos projetos ou ampliações de plantas já existentes nos ramos industriais voltados ao consumo final – em sua maioria sob controle de empresas estrangeiras – deve ter sido recebido com satisfação: temporariamente as posições já ocupadas nos mercados foram cristalizadas.

E, ao ter feito tal reflexão, a segunda leitura se pergunta pelos lucros dos setores não prioritários. Será que o II PND rebaixou a lucratividade desses setores? Uma resposta completa transcende o âmbito deste trabalho. Registram-se queixas quase que universais contra o CIP, porém não foi peculiar a 74/6 este tipo de queixa. Desde a implantação do CIP por Delfim Netto que, em alguma medida, essa agência incomoda – por vezes agudamente – quanto mais não seja pela burocracia do processamento que impõe com freqüência prazos dilatados entre o pleito e o reajuste. Uma avaliação dos critérios e do manejo operacional dessa agência ainda está por ser feita. Porém ao longo do II PND não se observa nenhuma tendência a rebaixar os preços relativos dos bens de consumo final. De qualquer forma o sistema CIP tornou-se mais flexível depois que o Ministro Simonsen implantou o regime de liberdade vigiada que cancelou os *gaps* burocráticos. Em busca de alguma tendência por

rebaixar os lucros dos setores não prioritários a pergunta caminha para os insumos desses setores. Teriam eles se valorizado em relação aos bens finais? As matérias-primas e os equipamentos teriam se encarecido em relação aos bens de consumo? Novamente, com a exceção de petróleo e derivados, não se constata medidas do II PND nessa direção. Diria antes que este se moveu na direção contrária. A fixação de limites de reajustes de tarifas e preços de bens e serviços de produção pública abaixo da taxa de inflação significa para mim que os lucros dos não prioritários não foram penalizados por este lado. Com respeito aos bens de capital de produção interna cabem duas observações. Por um lado, salvo pequenas reposições, não têm importância para a estrutura de custos de uma indústria; e, por outro, a oferta interna de equipamentos tem pouco a ver com essas indústrias. A indústria nacional de equipamentos está colada com itens componentes dos investimentos públicos e das empresas estatais. Ampliações da indústria de transformação nas faixas de bens de consumo são basicamente supridas por máquinas e outros bens de capital não produzidos internamente. Aliás, isto explica em parte algo de que a Mensagem se rejubila – maior ponderação dos bens de capital nacional. Ao mudar a composição dos projetos aprovados no CDI após 1974 com alta ponderação de projetos de insumos básicos da área estatal e adjacências, seria natural – independente de “substituição” – a elevação do componente de oferta interna no investimento fixo dos projetos aprovados. Por conseguinte não foi através de mudanças de preços relativos que houve tendência à redução dos lucros dos setores não prioritários. Pelo contrário, cabe supor que por esta via o II PND preservou-os. Mas e a relação lucros/salários? Sabemos que houve ao longo do II PND um esforço por melhorar os salários reais, porém sabemos também do pequeno êxito nessa direção. Caberia uma última possibilidade: houve alguma elevação da carga tributária sobre os lucros dos setores não prioritários? Resposta: não houve. Em assim sendo, admitiremos que os lucros desses setores não foram reduzidos e suas elevações de custos foram em boa medida transferidas via alta de preços. Na verdade as massas de lucros dos setores não prioritários devem ter crescido ao longo do II PND. Sim, porque apesar de não ampliarem capacidade, seguiram expandindo sua produção corrente – a taxas certamente muito inferiores às do “milagre” – não tendo entretanto havido



nenhuma maior crise de estabilização com desfalecimento de demanda corrente.

Tudo isto orienta a reflexão para a seguinte pergunta: Se admissíveis as hipóteses de que os setores não prioritários dispunham de margens de capacidade não utilizadas, repostas na fase final de expansão cíclica anterior, e ao longo do II PND puderam preservar e mesmo ampliar suas massas de lucros, que fizeram ao longo do II PND com tais lucros?

Antes porém de enfrentar esta questão cabe uma pergunta correlata: o II PND lhes disse o que fazer com esses lucros? Já sabemos que disse o que não poderiam fazer – pelo menos com suas benesses: não poderiam ampliar a capacidade produtiva nos setores não prioritários. E esta ordem foi particularmente enfática para as empresas estrangeiras. Porém não consigo identificar uma disciplina superimposta pelo II PND para a destinação de tais lucros. Consigo, sim, identificar um convite explícito, irrestrito para os lucros das empresas nacionais de setores não prioritários. Para estas o II PND abriu os braços convidando-as a ocupar os “espaços vazios” criados pela vontade estratégica. Suspeito que o convite não tinha destinatário real, pois em sua maioria tais empresas não estavam em condições de ocupá-los. Pelo contrário, lutavam e lutam para preservar os lugares que ocupavam nos setores não prioritários, ameaçadas pela competição das estrangeiras já locadas nos mesmos setores. Aliás, o II PND, ciente dessa debilidade, ativou no BNDE o hospital para empresas nacionais debilitadas – o FMRI – e buscou afanosamente injetar forças nas nacionais de qualquer área, inclusive não prioritárias. É curioso fazer um convite e ao mesmo tempo reconhecer a precariedade dos convidados.

Já o convite aos lucros das empresas estrangeiras não foi feito pelo II PND de forma qualificada. Venham, porém ocupem com seus capitais uma posição subordinada. Subordinada a capitais privados nacionais – neste caso terão todas minhas benesses – ou subordinada a capitais nacionais públicos e privados nas *joint*s tripartites. Convidar capitais dominantes em setores não prioritários a ocupar posições subordinadas em setores prioritários é no mínimo um convite

inconveniente ou uma forma delicada de não convidar. Louve-se a boa educação.

Um convite desse tipo soa semelhante a retirar alguém de um banquete diplomático acenando com a alternativa de um café com leite num botequim. Tais lucros somente destinar-se-iam para as prioridades assinaladas pelo II PND nas condições de participação acionária preconizada se não houvesse alternativa. Continuando com a metáfora, o convidado aceitaria o café com leite, apenas e quando a fome apertasse. Nostálgico, no botequim recordaria o banquete, porém, fome é fome. Suspeito que o II PND não obrigou os lucros dos não prioritários a tal humilhação. Pelo contrário, convidou-os explicitamente para o botequim, mas lhes disse implicitamente: logo na esquina há outro banquete. Aliás não precisava ter dito, pois isto pertencia ao domínio público.

A reflexão anterior fechou duas alternativas para a realização desses lucros. Nos próprios setores não prioritários, pois as margens repostas de capacidade ao longo do auge cíclico e a segurança que o II PND lhes deu fechando a entrada a novos competidores com igual poder de resistência desaconselham em uma reversão cíclica tal conduta. Nos setores prioritários, a alternativa nas condições do II PND seria a adesão entusiástica dos senhores do banquete ao café com leite. Ouso afirmar ter sido mínima a participação acionária em *joints* para novos projetos em áreas prioritárias de capitais dominantes em faixas industriais de bens de consumo. (Esta não é uma pesquisa difícil, pois os projetos básicos têm *equity* e financiamentos conhecidos.) Uma requintada pesquisa confirmará: Tesouro, BNDE, algum novo capital de risco do exterior, lucros não distribuídos auferidos em setores prioritários e financiamentos externos foram as fontes de tais projetos prioritários.

Excluídas as duas primeiras alternativas, cabe examinar como hipótese que tais lucros fossem destinados ao exterior. O II PND não modificou nenhuma das regras neste particular, porém impôs em aspectos correlatos uma política curiosa e ambígua. Por um lado, através do INPI-MIC, via seus atos normativos – dos quais o mais importante foi o AN-15 e respectivos procedimentos de análise e registro de contratos de licenciamento e de assistência técnica –, procurou executar uma política de transferência de tecnologia que endureceu as disfarçadas remessas

através dessas modalidades. Aqui o II PND realmente restringiu as empresas estrangeiras em setores não prioritários. E, como veremos mais adiante, isto foi e é fonte de real irritação. Porém, ao mesmo tempo, para facilitar o refinamento da dívida externa e para preservar o “cacife” – reservas em moeda estrangeira – que banca o jogo financeiro interno/externo, estimulou as operações 4.131 e 63 reduzindo inclusive o imposto de renda cobrado sobre remessas de juros para o exterior. Como as remessas de lucros pagam na fonte 25% e os encargos da dívida financeira passaram a pagar creio que um quinto dessa alíquota, foi estimulado ao máximo o investimento estrangeiro disfarçado de empréstimo externo. Assim, a política do INPI e o nível da tributação das remessas de juros para o exterior, fechando uma porta e escancarando a outra, conduziram de forma combinada ao estímulo de metamorfose alquímica de lucros obtidos internamente em novos empréstimos concedidos pela matriz à filial (existem inúmeros procedimentos ligados ao comércio exterior que permitem essa transmutação). Porém, se não houvesse um banquete “ali na esquina”, esses lucros teriam migrado, apesar da política de atração de financiamento externo. Havendo o banquete, seria previsível, em simultâneo a elevadas remessas (de lucros, de juros e de lucro-juros – o tal produto da transmutação), um elevado endividamento das filiais estrangeiras com o exterior. As evidências disponíveis mostram essa conjugação curiosa. Filiais estrangeiras em setores não prioritários – que não estão ampliando capacidade – se endividam com o exterior pesadamente. Isto mantém a pergunta: para onde estariam as empresas de setores não prioritários destinando suas massas de lucros em contínua ampliação e empréstimos adicionais e/ou transmutações alquímicas? Talvez para a compra de ativos preexistentes. Alguma coisa disto ocorre. Uma Souza Cruz adquire um Peg-Pag. (Curioso que depois o vende para o Supermercado Pão de Açúcar.) Volkswagen e assemelhadas compraram, e compram por quase nada, centenas de milhares de hectares no Brasil Central e na Amazônia, porém isto são insignificâncias. Cabe entretanto registrar que não havia nem há muito boa coisa à venda. Sim, porque as empresas nacionais de setores não prioritários – para não falar de prioritários – interessantes e no mercado são escassas. A Mensagem 1975 o diz claramente: “O controle de iniciativas de transferência de empresas nacionais para grupos

estrangeiros tem observado uma permanente preocupação de sentido positivo para a economia do país...”<sup>122</sup> O recado – as nacionais não estão à venda – foi reiterado pela Mensagem 1976: “.O CDI continuou atuando positivamente para reduzir as transferências de empresas nacionais para grupos estrangeiros...”<sup>123</sup> O II PND reforçou a diretiva de que empresas com projetos aprovados no CDI, ou no Sistema BNDE, não poderiam ser vendidas sem prévia autorização. O II PND, preocupado em proteger a remanescente empresa nacional nas áreas não prioritárias, colocou barreiras a tais vendas, inclusive quando o proprietário nacional quis vender – lembro-me do Caso Cônsul. De resto, dada a concentração sob liderança de filiais estrangeiras em numerosos ramos industriais, sobra pouco e o que sobra não é compra conveniente. Não fica bem para sua imagem ante o Regime a hegemônica estrangeira se pôr a comprar as médias e pequenas de seu ou de outros setores.

Onde estava o banquete? Todo o “mundo” sabia: logo “ali na esquina”, no circuito financeiro. Que uma parcela ponderável, provavelmente principal, dos lucros auferidos em lucrativas atividades não prioritárias encontrou sua frente de aplicação no circuito financeiro não resta a menor dúvida. O “ali na esquina” se traduz em uma espantosa multiplicação de ativos financeiros – títulos de crédito de todo tipo, aplicações no *open*, etc. Existem amplíssimas evidências de que para ali os lucros se encaminharam e “ali na esquina” os lucros se multiplicaram. Em 49 balanços de grandes empresas – 31 estrangeiras e 18 nacionais – apenas 10 empresas – 5 estrangeiras e 5 nacionais – tiveram lucros operacionais superiores aos lucros não operacionais.<sup>124</sup> Que é um banquete, não há dúvida. A taxa de juro média no Brasil foi sempre positiva e superior à taxa de juro no mercado internacional. E assim tinha que ser, pois, caso contrário, como estimular tomadores no mercado externo para permitir o refinanciamento da dívida externa e o crescimento do “cacife” – reservas internacionais – que bancam o jogo? Este diferencial permite:

---

122 Mensagem ao Congresso Nacional 1975, p. 61.

123 Mensagem ao Congresso Nacional 1976, p. 49.

124 IE, 11.10.78, p. 97.

- a) aos agentes do sistema financeiro nacional buscar no mercado financeiro internacional empréstimos no atacado e repassá-los no varejo internamente com uma excelente comissão de intermediação; e
- b) às grandes empresas superavitárias – notadamente as estrangeiras – aplicar seus lucros internamente a uma taxa que sua matriz não encontraria alhures. Esta taxa é tão convidativa que além de transmutação lucro-juro é provável que as matrizes tenham pedido às filiais: vejam se conseguem aplicar um pouco mais neste mercado; para tal posso lhes repassar alguns recursos adicionais. (Talvez por isso a Souza Cruz revendeu o Peg-Pag.)

Logo, um banquete para os lucros dos setores não prioritários. Tão atraente que cabe a observação: é bom ser não prioritário em tempos do II PND.

O exame das especificidades brasileiras que permite esta cômoda situação transcende este trabalho. Aqui, cabe sublinhar que o II PND, ao se rejubilar com os resultados do CDI, parece estar tomando a nuvem por Juno. Peço perdão ao leitor pelo circunlóquio, para lastrear esta conclusão.

Não quero insinuar que os autores da Estratégia tenham pensado em tal banquete. A mesa já estava posta quando o II PND foi formulado. Seu equívoco foi pensar que por um ato de vontade poderiam colar seu austero projeto de Nação com o clima de banquete. A austeridade do II PND contrasta terrivelmente com a pantagruélica acumulação financeira. A aceleração inflacionária e os problemas do financiamento externo que levaram ao despertar do sonho são oriundos do manter a mesa posta. Cabe porém a pergunta: seria tolerada a austeridade se não houvesse o banquete?

Quero concluir estas reflexões registrando que por ter havido o banquete não espere o anfitrião a gratidão de seus comensais. O ensaio de autoridade acaba assustando-os, pois entre um prato e outro provavelmente se põem a pensar. E se o Regime quisesse cancelar o banquete, o que faríamos?

Ainda que no fundamental a política do II PND pensada para os prioritários tenha sido favorável aos setores não prioritários, este paradoxo esteve relativamente encoberto. Num primeiro plano, principalmente em

1974, o II PND acionou ou ameaçou acionar medidas que, conseqüentes com o silogismo da Estratégia, feriram ou ameaçaram ferir interesses dos setores não prioritários.

Explorar tais vertentes desvela mais algumas ambigüidades de que o II PND foi pródigo e quiçá forneça a pista para a gênese da campanha anti estatização.

Para tal, convém aproximar a lente no nível dos tratamentos específicos que receberam os setores não prioritários. Escolhi os casos da indústria automobilística e da “indústria” de construção civil pela dupla razão de seu peso político-econômico e pela sua liderança na fase expansiva do ciclo anterior. Uma observação superficial que valorize as medidas secundárias e especificamente orientadas para esses dois setores poderia sugerir que o Estado haveria abandonado seus antigos amores encantado com as indústrias de insumos básicos e bens de capital. Mais do que um abandono, tais medidas pareceriam sugerir que os interesses desses antigos amores estariam sendo – na partida do II PND – sacrificados temporariamente em nome dos objetivos estratégicos maiores.

## **6.1 O II PND e a indústria automobilística**

No início da nova administração a indústria automobilística estava em uma conjuntura singular e alardeava uma grande preocupação.

A singularidade residia na existência de milhares de veículos novos estacionados nos pátios das montadoras coexistindo com a presença de filas de compradores nos revendedores. Entretanto, outra era a grande preocupação que transparece no discurso de M. Garnero assumindo em 21 de março a presidência do sindicato da indústria terminal. Falou de sua “posição contrária à concessão de incentivos para que indústrias do ramo que se alhearam até agora de nosso desenvolvimento venham a instalar-se no país, prejudicando a consolidação das economias de escala daquelas

empresas aqui já estabelecidas e os próprios objetivos da política econômica governamental.”<sup>125</sup>

A indústria terminal nessa época responsabilizava a indústria de autopeças – por sua falta de previsão – pelos veículos novos e inacabados por falta de peças. Esta se defendia através do Sindipeças transferindo a culpa à exagerada expansão da terminal em 1973, à diversificação de modelos e à crise de matérias-primas. Salvo esta controvérsia, reinava a mais perfeita harmonia. Quanto a dois pontos-chave, havia perfeita concordância das indústrias terminal e de autopeças: ambas sublinhavam a necessidade de não serem prejudicadas as economias de escala das empresas já instaladas, e os dois sindicatos concentravam suas baterias contra o CIP. Documento conjunto dizia: “Nos últimos dois anos, o ajuste de preços à realidade dos custos começou a produzir distorções perturbadoras que culminaram no período difícil que se atravessa. Assim, a sistemática da aceitação parcial dos custos reais comprovados e a defasagem entre a concretização dos aumentos de custos e a autorização para o seu repasse apenas parcial aos preços de venda levaram as empresas ao seguinte ponto crítico: ao invés de obterem pequenos lucros unitários, multiplicados por escala de produção crescente, defrontam-se com o problema das escalas crescentes que multiplicarão as perdas unitárias. Além disso, o sistema de controle de preços começou a apresentar algumas inconsistências quando, liberando preços de matérias-primas, mantinha rígidos controles sob o produto final.”<sup>126</sup>

Além disso, como recado específico, certamente reconhecendo a sensibilidade do destinatário – ao argumento, Luiz Eulálio B. Vidigal Filho, do Sindipeças, levantava o espectro da desnacionalização ao dizer: “Houve muitas compras e teoricamente somos contra, mas é preciso examinar cada caso. Faremos todo o esforço para manter essas indústrias nas mãos de capitais nacionais, mas é preciso reconhecer que nos últimos anos o interesse pelo Brasil aumentou, graças à estabilidade política, à segurança para investimentos. As propostas feitas por empresas estrangeiras têm sido vantajosas e os empresários sentem-se tentados a

---

125 BA, 01/04/74, p. 44.

126 VI, 13/03/74, p. 59.

vender, a fim de diversificar o patrimônio, investir em outras empresas, dividir o risco.”<sup>127</sup>

Em abril de 74 o BC, através de sua Resolução 286, reduziu de 48 para 24 meses o pré-financiamento do crédito ao consumidor. Tendo presente que aproximadamente 60% das vendas de veículos são financiadas, sendo particularmente elevada a porcentagem financiada na revenda de carros de segunda mão, estava visível a intenção do II PND de reduzir parte da procura insatisfeita. A partir dessa redução começaram a diminuir os ágios e as filas para entrega de veículos.

O milagre havia despertado a cobiça pelo mercado brasileiro. As francesas Renault, Peugeot e Citroen, a inglesa British Leyland, a sueca Volvo, a espanhola Pegaso e a japonesa Nissan soltam balões de ensaio de seu interesse em investir no Brasil, certamente animadas pela entrada conseguida pela Fiat. Esta ameaça maior une os sindicatos terminal e de autopeças. Em julho o CDI informa que no setor automobilístico o automóvel de passeio somente receberia incentivos para a exportação e não para o mercado interno. O Ministro Severo Gomes reitera categoricamente esta linha em entrevista a Exame: “... algumas atividades industriais, como a indústria automobilística, por exemplo, deixarão de merecer atenção prioritária. Ainda há pouco recusamos proposta da Renault, da Peugeot e da Nissan que queriam vir para o Brasil. Não é hora de estimular o crescimento de uma grande faixa de indústrias produtoras de bens de consumo duráveis.”<sup>128</sup>

Até esse momento a indústria não apresentava maiores inquietações quanto às diretivas político-econômicas da nova administração. Sua principal reivindicação havia sido atendida – o mercado estaria fechado a novos competidores. Havia sinais de que as pressões sobre o CIP seriam atendidas. A redução dos prazos de pré-financiamento podia ser interpretada como uma medida conjuntural para “desaquecer” temporariamente o mercado.

Porém, em setembro a indústria levou um susto, por ocasião do Congresso da Indústria Automobilística Brasileira. Nessa oportunidade foi

---

127 VI, 13/03/74, p. 59.

128 EX, out./74, p. 14.



transmitido à indústria o recado do II PND, em que, a par de uma avaliação crítica de seu comportamento, vinham claras indicações de que a vontade do Estado sugeria uma profunda mudança em seus padrões de operação.

Dentro de uma plêiade de discursos oficiais, a crítica à indústria aparecia com todas as letras no discurso de Marcos Viana: “Os preços relativamente baixos da gasolina induziram a uma sofisticação nos modelos, passando a ser fabricada uma gama cada vez mais variada de carros grandes e possantes, com características de performance talvez inadequadas à realidade das nossas vias urbanas e rurais.” Mais adiante em seu discurso fechou a roda: “Enquanto assistimos a engarrafamentos de veículos de transporte individual nas horas de pico nos centros congestionados das grandes metrópoles, ou nas estradas turísticas dos fins de semana, em regiões periféricas do país faz-se sentir – muitas vezes agudamente – a falta de veículos de carga para o escoamento da produção agrícola para os centros urbanos consumidores.” Logo surgia a óbvia recomendação: “Devemos talvez fazer uma opção em prol do crescimento de uma frota de carros pequenos, que economizem ao máximo um combustível escasso e caro para o país. Devemos pois desestimular – ou pelo menos não estimular – a produção de veículos individuais de grande potência ou dimensões, carros de luxo ou esporte.”<sup>129</sup> Os discursos dos Ministros Reis Velloso e Severo Gomes, e o do presidente do BNDE defenderam uma nova orientação para o setor, que deveria aumentar a produção de tratores, caminhões e veículos de transporte coletivo em relação a veículos de passeio, e entre estes dos que consomem menos combustível. A idéia da indesejabilidade do crescimento do faturamento da indústria no mercado interno de automóveis estava implícita, admitindo-se expansões desta linha apenas para exportação. Estas diretivas perfeitamente inscritas na Estratégia indicavam que o II PND enquadraria a indústria em seu projeto. Talvez conscientes do “choque” provocado pelos discursos, na mesma data foram autorizados aumentos pelo CIP e anunciado o regime de liberdade vigiada.

---

129 VE, 11/09/74, p. 100-101.

A mão que pune é a mão que afaga. Nada melhor para uma indústria com alto grau de monopólio em uma fase de lento crescimento do que o regime de liberdade vigiada. O CIP, em 26/09/74, fixou suas regras:

- a) as empresas poderão aumentar automaticamente os preços, após a entrada do seu pedido de aumento de custos no protocolo do CIP;
- b) os excessos eventualmente praticados pelas empresas – captados pela análise *a posteriori* do CIP – serão levados a Plenário do Conselho, que poderá suspender o benefício.

André Beer, diretor da General Motors, resume a posição da indústria ao dizer que “os aumentos (de preços) podem prorrogar a decisão, mas não eliminam a compra, porque a grande maioria dos compradores de auto está numa faixa cuja renda também é reajustada.”<sup>130</sup> Luiz Eulálio B. Vidigal Filho, do Sindipeças, complementa: “O mercado firme é mais rentável ...”<sup>131</sup>

Já com respeito às críticas e recomendações – o recado transmitido oficiosamente no Congresso –, as reações são interessantes. M. Garnero entendeu que “o governo fez um apelo para que a indústria atenda a exigências não estabelecidas em governos anteriores.” Considerou que “o perfil da indústria automobilística está também de acordo com as peculiaridades do país, com 85% dos carros na faixa dos médios e compactos.” Completou dizendo que os Ministros haviam deixado claro “que vivemos numa economia de mercado e o Governo, evidentemente, não pretende intervir para determinar modelos.” Em suas palavras: “não tomamos nada como imposição. O setor se está organizando para atender à demanda. Hoje ela vem da agricultura? Então, vamos ao trator, ao caminhão e assim por diante.”<sup>132</sup> A indústria, com tais respostas, não parecia muito disposta a aceitar as diretrizes específicas para o setor.

Aliás, observando os recados dos diversos porta-vozes oficiais no Congresso, pareceria haver modulações no seio do governo. O discurso de Marcos Vianna e em particular o de J. C. Soares Freire, Secretário-Geral

---

130 VI, 13/10/75, p. 74.

131 VE, 04/06/75, p. 78.

132 VI, 23/09/74.

do Ministério da Fazenda, carregaram mais no recado. Soares Freire disse que as portas do Brasil não estavam absolutamente fechadas a novas empresas, desde que sua implantação obedecesse aos objetivos da política de desenvolvimento nacional. Comentando os padrões de competição do setor, afirmou: “No atual estágio de desenvolvimento da indústria automobilística no Brasil, a diversificação de modelos (42 de automóveis e 86 de caminhões em 1973), que nos é esteticamente agradável, tem como contrapartida uma redução mais lenta dos níveis de preços reais.”<sup>133</sup> Aparentemente as observações de Soares Freire não agradaram à indústria. Segundo a imprensa, Wolfgang Sauer, presidente da Volkswagen, teria confidenciado: “Ou sou um bobo ou está tudo errado entre nós e o Governo.”<sup>134</sup> Garnero lembrou que um modelo novo demora cerca de quatro anos para chegar às linhas de montagem, desde a mesa do desenhista, e seus custos se situam entre 100 e 120 milhões de US\$, só em ferramentas. Um diretor da Ford lembrou que os modelos em produção representam vultosos investimentos que não poderiam ser engavetados de um momento para o outro. Provavelmente o clima de sobressalto, ou a força de tais argumentos, inspirou uma nota do Ministro Reis Velloso, lida ao final do Congresso por M. Garnero: “O Governo não é contra os carros de passeio e não pretende forçar a indústria automobilística a mudar sua orientação.”<sup>135</sup>

Ao que parece a indústria não assumiu o II PND como imposição, apenas como sugestão. E tinha, como tem, argumentos de peso para sua posição. Em primeiro lugar, a indústria é a maior fonte arrecadadora de IPI do país. Alimenta arrecadações estaduais com o ICM. A frota é responsável por grande parte das receitas vinculadas aos programas de investimentos em rodovias – imposto sobre combustíveis e lubrificantes.

Em segundo lugar, a indústria era responsável naquela data por 400.000 empregos.

Em terceiro lugar, o tipo e a diversificação de modelos da indústria correspondem ao perfil de repartição pessoal de rendas e ao padrão de competição oligopolista da indústria. Assim, em 1976, não

---

133 VI, 23/09/74, p. 66.

134 Idem.

135 VE, 11/09/74, p. 101.

tendo ocorrido alterações estruturais, seu comportamento continuava inalterado. A Alfa Romeo naquele ano justificava seus tipos luxuosos com o argumento: “o usuário de maior poder aquisitivo, que não pode comprar um modelo importado, tem que contar com uma opção nacional.” A. Beer dizia: “Não podemos deixar de fabricar o 6 cilindros porque o usuário, ao invés de optar pelo modelo de 4 cilindros, preferirá um modelo de 6 cilindros de um concorrente.” Chiaparini completa: “Se as indústrias vendessem apenas os modelos básicos teriam ido à falência, porque são as opções que atendem faixas de maior renda e ajudam a compor, no resultado final, o lucro das empresas.”<sup>136</sup>

Por último, a articulação indireta entre a indústria e a meta – talvez a mais defendida de todas – do II PND. Referimo-nos à dependência do faturamento e do lucro da Petrobrás da normalidade da indústria automobilística. Não deve surpreender a relutância à adoção de medidas de racionamento de combustível. É fácil entender o horror da indústria ao racionamento. W. Sauer diz: “Evidentemente, as conseqüências seriam negativas e não só do ponto de vista econômico. O racionamento criaria um clima psicológico desfavorável tanto interna como externamente.”<sup>137</sup> Horror somente igualado ao oficial: “Quanto menos se falar de racionamento, melhor”,<sup>138</sup> diz o Ministro Ueki. Cabe recordar que boa parte da rentabilidade das operações da Petrobrás está ligada ao consumo de gasolina. Sanchez, da GM, em outra oportunidade, falando a respeito das possibilidades do álcool, lembra que “o país jamais poderá deixar de produzir gasolina enquanto houver refinarias de petróleo operando.”<sup>139</sup> Quando se tem presente o tamanho e a prioridade conferida pelo II PND às metas de prospecção e produção do petróleo – no episódio dos cortes estas metas saíram ilesas – compreende-se que na “ilha de prosperidade” sem petróleo, diante da “crise do petróleo” admitiu-se manter o consumo de petróleo, para mais rapidamente ampliar a produção de petróleo. Essa opção predeterminava um comportamento para a indústria automobilística: a continuidade de seus padrões de operação. E

---

136 EX, 24/11/76, p. 14.

137 EX, 30/06/76, p. 44.

138 VE, 20/11/74, p. 110.

139 VE, 24/11/76, p. 140.

estou convencido de que a indústria tinha plena consciência do peso da articulação.

Aliás, diga-se de passagem que a articulação acima referida não somente permitiu à indústria automobilística transformar o recado num apelo a ser examinado com calma e *ad referendum* da materialização das perspectivas do II PND, como também funcionou como limite quanto à própria política de preços de gasolina. A indústria advertiu sobre as implicações da alta de preços de gasolina: “Parece indiscutível que o preço da gasolina ainda deve ser mais realista do que é hoje. Porém esse realismo não deverá chegar ao ponto extremo de desarrumar uma estrutura industrial que está montada.”<sup>140</sup> Ou seja, pratiquem reajustes de preços, porém com cuidado, pois estamos os dois – Indústria e Petrobrás – no mesmo barco.

Não deve surpreender que esta indústria com tanto peso na economia não se sentisse obrigada a mudar sua organização e seus padrões de operação e de competição a partir de um recado voluntarístico. Não somente desconhece o recado como em troca transmite o seu. Sim, porque para ela o II PND não mudava nenhum dos padrões estruturais que informavam e informam seu comportamento. Talvez a maior concessão às diretivas esteja contida na resposta do presidente da Volkswagen à pergunta: “A Volkswagen então não pensa em verticalizar sua produção”? Sauer: “A Volkswagen não pensa em verticalizar mais do que já verticalizou. O objetivo é estimular o crescimento dos fornecedores.”<sup>141</sup> (Estima-se que a indústria de autopeças seja integrada por 1.000 empresas. 1% das empresas é responsável por mais de 50% da produção. Das 17 maiores apenas 6 são controladas por capital nacional.)

A indústria não somente não alterou seu comportamento, como pôde, após 1974, diante da realidade inexorável da reversão cíclica, obter sem maior dificuldade um recuo na implementação político-econômica. Assim, em abril de 1975 a Resolução BC-322 ampliou de 24 para 36 meses o prazo de financiamento para novos veículos.

---

140 EX, setembro de 74, p. 6. Palavras de W. Sauer.

141 EX, setembro de 74, p. 6. Palavras de W. Sauer.

Por outro lado, ao longo do triênio a indústria ampliou suas exportações e passou a gerar um saldo positivo em suas transações externas com bens em resposta à política de fomento às exportações. Chiaparini, da Ford, coloca: “Nós sabemos, como já lembrou o Ministro Simonsen, que é melhor exportar um dólar do que deixar de importar um dólar e isso é o que a indústria automobilística está tentando fazer. Mas, como não é fácil, acho que teremos de fazer as duas coisas: exportar mais e importar menos.”<sup>142</sup> Após 1975 o setor apresentou superávit comercial. As estimativas não incluem o setor de autopeças, nem, obviamente, itens do balanço de pagamentos – lucros, juros, *royalties* e pagamentos por assistência técnica).

Serena e tranqüilamente, cônica de sua posição, já em 1976 a indústria, com a sabedoria das grandes e velhas organizações, estava à espera da futura expansão cíclica. O mesmo Chiaparini acha que as “condições atuais são mais favoráveis do que no período 1967-8, época em que as pessoas no Brasil<sup>143</sup> pareciam mais pessimistas do que hoje (...) Tente imaginar o Brasil sem automóvel.” Em fins de 1976 J. Sanchez, presidente da GM do Brasil, projetava mercado de 2 milhões de veículos para 1985.

Concluo que a Mensagem 1975 foi um pouco apressada ao anunciar: “A indústria automobilística (...) dedicou-se, de maneira mais direta, a atividades outras, como adaptação tecnológica às condições do país e aumento das exportações, visando a situar sua atividade industrial dentro dos parâmetros estabelecidos pelas diretrizes do desenvolvimento nacional.”<sup>144</sup> Quando se lida com indústria de tal peso posso entender a sabedoria da nota apaziguadora do Ministro Reis Velloso, apresentada ao final do Congresso de 1974, com mais facilidade que o recado simpático porém abstrato de Ministro Vianna e Soares Freire. Manda a prudência nestes assuntos de política econômica evitar entrada de leão para não ter saída de carneiro.

As modestas medidas de contenção de consumo de gasolina – proibição de venda nos domingos e feriados, fechamento de posto a partir

---

142 EX, 24/11/76, p. 14.

143 VE, 24/11/74, p. 139.

144 Mensagem ao Congresso Nacional 1975, op. cit., p. 20-21.

de certa hora – aparentemente tenderão a ser canceladas pelo *design* dos tanques de combustível. A indústria impõe por seus padrões de competição o cancelamento da modéstia. O Ministro Ueki disse que “o novo *design* dos tanques contraria a política de racionalização de combustível do Governo.” Esta decisão “aborreceu o MME, mas quando tomamos conhecimento, os automóveis já haviam sido lançados.” O Ministro frisou que esses carros “serão destaque no Salão de Automóveis.”<sup>145</sup>

## 6.2 O II PND e a indústria da construção civil

Desde a primeira reunião ministerial e de forma absolutamente clara o II PND fixou sua diretiva para a reorientação da política habitacional: “.. na direção de programas para as populações de mais baixos níveis de renda, e pela melhoria dos serviços urbanos básicos para todas as camadas da população, com vistas à elevação da qualidade da vida nas cidades, a política habitacional será conduzida de forma a reduzir gradualmente o ônus financeiro incidente sobre as operações de aquisição de casa própria pelas camadas de baixa renda familiar.”<sup>146</sup>

A diretiva do II PND estaria orientada a recuperar a política habitacional para seu objetivo explícito quando da constituição do SFH: o atendimento do déficit habitacional das populações de baixas rendas. Em 1964, ao ser projetada a missão do banco, falou-se na construção de 40 milhões de unidades residenciais até o ano 2000. Até 1974 haviam sido financiadas 1.142.743 unidades, das quais 266.275 nas faixas de baixas rendas (renda familiar de um a três salários mínimos).

A partir de 1971 constatou-se a perda de dinamismo na construção de habitações para baixa renda e a aceleração das construções orientadas para os estratos superiores. Altos índices de atrasos na amortização das prestações prevaleciam nas unidades financiadas para os grupos de baixas rendas. (Em 1975 a COHAB metropolitana de São Paulo

---

145 JB, 17/11/78, p. 25.

146 II PND, p. 73.

atingiu 90% de índice de atraso e a SHIS de Brasília, 37%). Tendo presente a funcionalidade político-social do programa habitacional, que visava ampliar a consciência e a responsabilidade de novas e multiplicadas camadas de proprietários de imóveis, e a preocupação do II PND em preparar as condições para a futura democracia, compreende-se que tal performance tenha aparecido para a nova Estratégia, no mínimo, precária.

A diretiva enunciada em 1974 foi matriz de uma série de medidas dentre as quais nos permitimos destacar:

Em novembro de 1974 foi baixado o DL 1.358 determinando que, no lugar de abater da renda bruta 20% do total das prestações pagas no ano, o comprador da casa própria receberia a título de benefício fiscal um crédito de 10% sobre o mesmo valor. O crédito teria um limite mínimo de Cr\$ 240,00 e um máximo de Cr\$ 3.000,00. O sistema anterior somente beneficiava compradores nas faixas de renda declarável para fins de imposto de renda. Esse DL beneficiou uma grande faixa de mutuários do BNH com baixas faixas de renda antes sujeitos apenas ao recolhimento na fonte. (650.000 mutuários foram beneficiados, segundo o BNH.)

Em dezembro de 1974 o BNH adotou todo um conjunto de providências: a) ampliou o limite do Planhap da faixa de 3 para 5 salários mínimos de renda familiar; b) ampliou o prazo de amortização de 20 para 25 anos; c) reduziu o espectro de taxas de juros (O BNH adota a política de diferenciar suas taxas de juros cobrando dos mutuários privados de 10% a 0% e dos públicos de 7% (São Paulo e Rio de Janeiro) até 2% (estados mais pobres), buscando compor uma taxa média de 5,53 – custo dos fundos FGTS para o Banco).

Em 1975 no âmbito do Planhap foi lançado o Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados – Profilurb, com vistas a financiar a longo prazo a compra de lotes cuja utilização para a construção residencial basear-se-ia na sistematização do conhecido mutirão, fruto da inventiva de populações faveladas. A observação deste conjunto de medidas orientadas a reduzir o tamanho e o peso das prestações mensais ampliando a faixa de mutuários potenciais parece indicar que o II PND



estaria depositando suas melhores esperanças na modificação do custo e demais condições de repasse dos financiamentos do BNH.

A observação do Sistema Financeiro da Habitação constituído em 1965 mostra um banco oficial de segunda linha sem poderes maiores para fiscalizar e proibido de construir, que, amparando um elenco de agentes financeiros privados e públicos de primeira linha, sanciona as orientações emanadas do mercado imobiliário. O sistema concebido permite a multiplicação de intermediários e intervenientes entre o repasse de seus fundos e o mutuário final. Assim sendo, a partir do custo primário do financiamento, o sistema implica uma cadeia de taxas, comissões e custos financeiros adicionais para a composição do preço final da nova habitação financiada. Esta cadeia se superpõe sobre “lucros” nascidos desde a valorização imobiliária dos terrenos edificáveis até as margens de ganho praticadas por empresas construtoras e fornecedoras de materiais.

Certamente é ao longo das complexas cadeias fomentadas e reforçadas pelo Sistema Financeiro de Habitação que estão localizadas as razões de peso para o alto custo dos imóveis; não estão elas a nível dos custos financeiros do BNH.

Consciência do alto custo do imóvel não faltou ao II PND. Entretanto, em nenhum momento se propôs introduzir alterações na institucionalidade que preside o circuito especulativo das atividades imobiliárias e de construção civil. Afinal de contas, o pacto que articula esses interesses tem grande peso na economia. E nestes assuntos, como vimos, o II PND luziu sempre prudência.

E isso nos aproxima da outra dimensão da política habitacional durante o II PND. Referimo-nos à faixa de construções não populares, ou seja, à parte apetitosa do mercado imobiliário. O pacto, desde o início da administração Geisel, pressionou para que fosse elevado o teto em UPCs financiáveis. Em 1974 o limite era de 2.250 UPCs. O valor se fixava em função do índice das ORTN corrigido trimestralmente. A indústria da construção civil alegava um grande descompasso entre a elevação de custos de construção e a valorização de imóvel muito superior aos índices das ORTN. Esse descompasso havia elevado a “poupança” prévia exigida do comprador, diminuindo o mercado.

A reversão cíclica iniciada em 1973 combinada com a resistência do II PND em elevar o limite de UPCs financiáveis fez do ano de 1974 um período de contenção do *boom* imobiliário. A resistência do II PND em conceder o solicitado pela indústria estava visivelmente fundada na aspiração de recuperar para o BNH sua primeira orientação – a habitação popular. Por outro lado, estava a idéia de que restringindo crédito haveria um acicate à redução da especulação imobiliária e esforço por redução de custos. Provavelmente imaginou-se que o desaquecimento do setor forçaria uma queda de preço dos terrenos e unidades residenciais estocadas e mais à frente uma maior preocupação da indústria com a produtividade.

Baldadas ilusões, não houve queda de preços e sim uma redução do ritmo dos negócios no setor. A redução do ritmo de atividade e a contenção dos limites financiáveis fizeram com que no SFH sobrassem fundos: “As empresas de crédito imobiliário começaram a comprar LTN e o BNH, com recursos do FGTS, adquiriu em torno de Cr\$ 1 bilhão de ORTN.”<sup>147</sup> A CEF, nessa oportunidade, tinha Cr\$ 3 bilhões de recursos captados em cadernetas de poupanças em financiamento às exportações.

O CDE, por sua Resolução nº 18/75 de 14/05/75, em face dos “reflexos negativos” no mercado imobiliário dos descompassos entre o índice das ORTN e os custos da construção civil, bem como devido à “valorização anormal” dos terrenos urbanos, decidiu ampliar o teto do financiamento de imóveis para 3.500 UPCs e reduzir de 2% as taxas de juros dos financiamentos do BNH à indústria de materiais de construção. A imprensa comentou: “... o governo concedeu mais ou menos o que os empresários da indústria imobiliária vinham solicitando para reativar o mercado. Libertado do antigo limite, que brecava as obras de construção destinadas às classes de renda mais elevadas, sua atividade tende a voltar ao que era.”<sup>148</sup> Evidentemente o estágio do ciclo não permitiu retomar o clima de *boom*, porém, ao manter intocados os parâmetros estruturais e institucionais, O II PND somente podia retroceder sobre seus passos iniciais e usar como argumento para seu retrocesso exatamente o que se propunha inicialmente corrigir.

---

147 VE, 23/04/75, p. 83.

148 VE, 21/05/75, p. 86.

Inaugura-se nessa época, até meados de 1976, um longo período de lua-de-mel entre a “indústria” e o governo. Sim, porque tendo o governo justificado que “as medidas se ajustam ao propósito de revitalizar as atividades do setor da construção civil, contribuindo para a recuperação do mercado imobiliário, manutenção do nível de empregos, criação de instrumentos que permitam gerar a melhoria de salários e, ainda, a sustentação do ritmo de desenvolvimento da atividade econômica”,<sup>149</sup> havia renunciado a enquadrar o setor às suas diretivas. Logo, tudo bem.<sup>150</sup> C. Fernandes, diretor de uma das maiores empresas do setor, augura para 1976: “A construção civil poderá absorver, em 1976, um grande contingente de mão-de-obra, certamente um dos principais problemas do próximo exercício.”<sup>151</sup> Pois o governo havia feito uma descoberta interessante, sobre a qual o Ministro Reis Velloso falara em fins de 1975: “A indústria imobiliária está na confluência de dois grandes temas da atualidade brasileira: a preocupação em encontrar novos setores motores de desenvolvimento nacional e desenvolvimento urbano.”<sup>152</sup>

Em julho de 1976 a Resolução BC-386, proibindo as empresas imobiliárias de gerarem um duplo crédito com as notas promissórias emitidas pelos compradores de imóveis financiados, rompeu o clima de harmonia. O presidente da ADEMI, comentando as incertezas trazidas ao mercado imobiliário pela Resolução, usou uma figura um pouco gasta: “um silêncio insuportável nos guindastes, nas serras, nas betoneiras da indústria imobiliária em todos os pontos do país.”<sup>153</sup> O Ministro Simonsen retrucou na oportunidade: “Uma medida conjuntural só é suspensa quando se modificar a conjuntura.” A especulação imobiliária vinha acompanhada de altas de custos da construção civil a 5% ao mês (jun./jul.).<sup>154</sup> Seu colega Ministro Rangel Reis parecia ver algo mais estrutural, pois disse em outro momento da controvérsia indústria/governo sobre a R-386: “O setor imobiliário precisa entrar na realidade brasileira

---

149 CDE-II, p. 81.

150 Na verdade, as ambições da indústria eram maiores: teto de 4.500 UPCs e autorização para a compra de mais de um imóvel por mutuário. O teto foi fixado em 3.500 pelo temor que provocasse uma elevação nos preços dos estoques imobiliários.

151 VE, 31/12/75, p. 61.

152 Idem, p. 54.

153 VE, 18/08/76, p. 101.

154 Idem.

(...) Queremos que as empresas construam um maior número de habitações para os 99% de brasileiros que não podem pagar os preços cobrados por apartamentos em alguns centros urbanos do país.”<sup>155</sup> Ao leitor compete julgar quem deveria entrar em qual realidade. E assim, entre rusgas e reconciliações, evoluem as relações indústria da construção/Estado.

Finalmente, cabe registrar que o II PND aprofunda a tendência a formulação e financiamento de uma política urbana que transcende a restrita definição inicial de política habitacional. O leque inicial de atividades do BNH foi se ampliando com a criação de uma série de linhas para: Saneamento (Planasa); Transporte Urbano (Fiturb); Ferrovias Suburbanas (Fetran); Drenagens (Fidren); Equipamentos Comunitários (Finec); Urbanização (Finurb), etc. Na medida em que a demanda para construção habitacional não absorve os recursos do BNH, estes encontram aplicação financiando outras instâncias do poder público.

Em junho de 74 foi criado um órgão de cúpula – a Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana (CNPU). Sua Exposição de Motivos assinala objetivos de longo prazo extremamente ambiciosos, tais como estimular o desvio de correntes migratórias para “pólos secundários de desenvolvimento.” É muito cedo para avaliar os resultados da CNPU, porém cabe não esquecer que a indústria da construção civil protesta continuamente contra o alto preço dos terrenos urbanos edificáveis e reclama por novas áreas urbanizadas. Não seria ousado prever uma futura conciliação em torno da política urbana. No V Encontro Nacional das Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança, realizado pela Abecit em 1978, o ponto aparece claramente articulado: “planejamento é execução permanente, como íntimo entrosamento governo-empresariado, de novos bairros-cidade, bem como de novos pólos urbanos e aproveitamento e maior adensamento das áreas já urbanizadas porém subocupadas e recuperação daquelas deterioradas.”

### **6.3 O II PND e o setor financeiro: algumas observações**

---

155 VE, 01/09/76, p. 85.

A Estratégia do II PND colocou no centro de sua proposta de industrialização o eixo ideal formado pela empresa estatal-BNDE-indústria de bens de capital. A tese do conglomerado financeiro em evolução para financeiro-industrial foi deslocada do epicentro do discurso oficial. Porém, além de propor um papel coadjuvante para o sistema financeiro, a nova administração deixou clara desde o pronunciamento da primeira reunião ministerial a intenção de apertar os controles sobre o setor: “Os setores bancários e securitário receberão, por sua vez, redobrada atenção, com vistas também a saneá-los e fortalecê-los, orientando-se convenientemente a aplicação das reservas.”<sup>156</sup>

A indicação de que não se seria complacente com os cogumelos financeiros que se haviam expandido e multiplicado ao longo da anterior expansão cíclica foi confirmada ainda nos primeiros meses com a aplicação da Lei 6.024 ao caso Halles. A intervenção no Grupo Halles diferenciou-se marcadamente dos processos adotados anteriormente, quando as autoridades monetárias faziam a chamada intervenção “branca”, buscando transferir o controle da instituição em situação precária para outro grupo sem gerar nenhum trauma para o sistema financeiro como um todo. A aplicação da lei – que responsabiliza diretores e acionistas controladores comprometendo seus bens, bem como congela certas operações passivas do grupo – foi uma inovação substancial.

Depoimentos colhidos na ocasião mostram que houve intenção com o caso Halles de dar ao mercado uma solução exemplar. P. Lira, presidente do Banco Central na época, disse: “Há leis que pegam e leis que não pegam. Esta pegou...”<sup>157</sup> Consta que o recado foi ouvido e que diversas instituições solicitaram a revisão de seus documentos contábeis depositados junto ao Banco Central.

O caso Halles inovava substancialmente o tratamento aos agentes financeiros com o objetivo de sanear o mercado. O porquê da necessidade

---

<sup>156</sup> Pronunciamento de 19/03/74.

<sup>157</sup> VI, 13/05/74, p. 66.

de um exemplo saneador transparece claramente em dois depoimentos. Justo Pinheiro da Fonseca, do Comind, disse a respeito: “A mecânica de funcionamento do mercado financeiro estava a exigir uma orientação que restabelecesse o conceito de risco que deve estar presente em todas as negociações econômicas, ao lado da rentabilidade.” O Ministro Simonsen sublinha: “Quem aplica assim deve estar preparado para enfrentar uma não-realização dos lucros.”<sup>158</sup> Ao congelar operações passivas do grupo Halles se estava dizendo aos tomadores de papéis com o “por fora” acima das taxas oficiais: cuidado com o risco; se querem minimizá-lo, adquiram papéis de boas e bem comportadas instituições financeiras. Com efeito, dez meses depois os grandes grupos financeiros detinham 41% do total de aceites contra 32% por ocasião do caso Halles. Neste sentido, o exemplo cumpriu seu papel de mecanismo de concentração.

Porém, parece que a dose foi excessiva, pois os depósitos à vista encaminharam-se para os bancos estatais e estrangeiros. As financeiras queixaram-se de que a intervenção às claras tirou credibilidade das instituições financeiras privadas, particularmente das nacionais, e funcionaria como um mecanismo de reforço da desnacionalização e da estatização. A extensão do trauma gerado exigiu que o BC montasse um esquema para refinar emissões de letras não absorvidas pelo mercado, sem o qual teria havido uma quebra em cadeia no setor financeiro.

Em outro nível, a aplicação da 6.024 se revelou incômoda. Os cogumelos haviam cedido com frequência posições acionárias a grupos estrangeiros em suas instituições financeiras não-bancárias. As intervenções, se seguida ao pé da letra a lei, punham em risco essas participações e de tabela contribuiriam para um não desejado desgaste da imagem externa da “ilha de prosperidade.” O Banco de Tóquio era sócio do Halles, conspícuos grupos japoneses, sócios do grupo Financilar-Lume, etc.

A verdade é que após o caso Halles até 1976, a lei, ao que me consta, somente voltou a ser aplicada e com muito maior suavidade no caso do grupo Crecif. Os demais casos, BUC, Aurea, Ipiranga, etc., foram manejados mediante a modalidade “branca.” Para facilitar as

---

158 Idem.

recomposições foram introduzidos alguns aperfeiçoamentos. O DL 1.337 de 23/06/74 passou a conferir um tratamento fiscal estimulante às transações com cartas-patente de instituições financeiras permitindo remanejamentos e redistribuições de agências de grupos absorvidos. Em agosto de 1974 o BC foi autorizado a utilizar recursos do IOF para a recomposição do patrimônio de instituições financeiras e para o pagamento total ou parcial do passivo dessas instituições. Esse dispositivo abriu a possibilidade de “cadeia de felicidade” pela qual a encampação sanciona e cancela quaisquer pecados de administrações anteriores.

Assim, o que inicialmente apareceu como uma radical transformação das relações Estado/setor financeiro revela-se no fundo providencialmente benigno para o setor. O deslocamento do setor para a periferia de retórica oficial não o deve ter incomodado em nada. Até inícios de 1974 foi saudado como o agente privado “reequilibrador” do tripé. Ao amparo desta futura missão, cujo desempenho o levaria a evoluir de conglomerado financeiro para conglomerado financeiro-industrial. Suspeito que não esteve nem está interessado nesta evolução. Assim, a penumbra retórica em que caiu pós-II PND lhe foi cômoda, pois o tornou menos sujeito à cobrança por uma missão em que não tem interesse. Na sombra pode, como “supermercado” financeiro, continuar sua prática notarial. Por outro lado, o rigor da primeira intervenção e reações subseqüentes acelerou o processo de consolidação da hegemonia dos grandes grupos bancários. O Ministro Reis Velloso, quando do XI Congresso Nacional de Bancos, colocou: “É importante que se mantenha a liderança dos bancos comerciais no sistema financeiro, a despeito da grande expressão e diversificação a que temos assistido no setor na última década”.<sup>159</sup> Finalmente, houve um aperfeiçoamento dos mecanismos de fusão e absorção para que tais operações de concentração se operassem sem traumatismos maiores. Cabe neste ponto uma observação. Durante o II PND observa-se uma desaceleração da tendência à diminuição do número de instituições financeiras. Isto não significa que se tenha atenuado a tendência à conglomeração financeira. Os bancos comerciais adquiriram um grande número de instituições financeiras não-bancárias independentes. Na verdade, pode-se registrar inclusive um esforço das

---

159 VE, 15/10/75, p. 93.

autoridades no sentido de preservar essas instituições. Assim, por exemplo, no *open market* foi preservada uma grande participação de pequenas instituições. Não devemos nunca nos esquecer que o neocapitalismo projetado na Estratégia preconiza a defesa dos pequenos e médios.

É possível encontrar no período algumas medidas que revelam arbitragens menos convincentes para o setor financeiro privado: a constituição dos fundos de incentivo fiscais de pessoa jurídica sob égide da Sudene, Sudam e do Banco do Brasil, a passagem dos fundos PIS/PASEP para o BNDE, etc. Entretanto, isto nada representa em relação às medidas pró-setor e dentro dele para seu segmento líder, grandes bancos comerciais. Assim, sem a preocupação de esgotar a listagem, podem ser relacionadas: medidas orientadas à consolidação dos conglomerados – permissão para os BC e BI adquirirem papéis de empresas ou financeiras do próprio grupo, autorização para a publicação de balanços consolidados, etc.; ampliação das linhas de repasse com o BNDE operando como banco de segunda linha; normalização e facilidades para o recolhimento ao BC de recursos do Tesouro Nacional coletados pelos bancos comerciais; concentração dos Fundos 157 nas carteiras dos grandes grupos, autorização para que instituições públicas mantenham depósitos em bancos comerciais; incentivo à concentração do ramo securitário sob égide bancária; etc.

Porém tudo isto são migalhas em relação ao grande banquete propiciado ao setor. O setor financeiro privado viu-se na reversão cíclica no lugar principal da mesa. Em posição privilegiada em relação às operações do *open market* e diretamente articulado com o mercado financeiro internacional, o setor financeiro privado colheu benefícios crescentes da atividade financeiro-especulativa do período. Não cabe no âmbito deste trabalho um exame dessa colheita. Neste momento quero sublinhar seu prazer quando no banquete foram concitados a comer mais. P. Lira, no XI Congresso Nacional dos Bancos, conclamou-os a “preservarem a capacidade de levantar recursos no exterior”, ao mesmo tempo em que lembrou que a dívida externa devia ser encarada com orgulho, pois “ela demonstra a capacidade que o país tem de crescer além dos limites impostos pelo nível de poupança interna (...) importante não é



o nível da dívida, mas sua administração. É o país que administra a dívida externa, não é administrado por ela.”<sup>160</sup>

Antes de passarmos ao exame da próxima diretiva estratégica – a Correção de Desbalanceamentos da Organização Industrial –, gostaria de sublinhar a trajetória do II PND ao longo de sua esforçada implementação da primeira diretiva. Em busca de outro Padrão de Industrialização, viu elevarem-se ante si as limitações oriundas das reais articulações da economia. Tais articulações, olímpicamente desconsideradas por seu diagnóstico, revelaram-se sólidos indissolúveis pela vontade autoritária e atuaram no sentido de soffrear seus impulsos iniciais. Enquanto isso, antigos amores inicialmente desconsiderados, por força de suas reais articulações foram progressivamente impondo recuos às tentativas de implementação e o primado de suas importantes prioridades. A História é pródiga em exemplos em que a mera vontade do Príncipe, não importa quão poderosa seja, não se sustenta em si mesma.

---

160 VE 15/10/75, p. 93.

## CAPÍTULO TERCEIRO

# O “Reequilíbrio” da organização industrial

Em junho de 1976, M. Vianna, falando na Comissão de Economia da Câmara de Deputados, explicitou com absoluta clareza a preocupação política da Estratégia com o fortalecimento da empresa privada nacional: “É fora de dúvida que a perda de poder relativo por parte da empresa privada nacional pode conduzir, em longo prazo, a uma situação de confronto entre a empresa estatal e a grande empresa internacional, sem nenhuma outra força de conciliação, o que significaria confrontar poder entre vários Estados.”<sup>1</sup>

Em busca da atualização da Nação-Potência a Estratégia perseguiu em um único movimento simultaneamente mudar o Padrão da Industrialização e elevar o peso do capital nacional privado. Reis Velloso, ao comentar as principais definições da política industrial, articula a prioridade às indústrias básicas (insumos básicos e bens de capital) ao “apoio à empresa privada nacional, com a idéia de que ela possa fortalecer-se para competir e entrar decididamente nos espaços vazios (...) terá, assim, a empresa nacional, a oportunidade de participar em setores dinâmicos, que não teve em outras fases do processo de substituição de importações.”<sup>2</sup>

Ainda que a linguagem oficial sublinhe como objetivo a idéia de um equilíbrio no tripé empresa governamental, empresa privada nacional e empresa estrangeira, creio que o verdadeiro objetivo era mais ambicioso. Perseguia-se uma crescente ponderação do capital privado nacional nos setores fundamentais para a futura dinâmica da economia. Se logrado tal objetivo, ter-se-iam invertido os pesos da balança de poder e no longo prazo o capital nacional conquistaria a sonhada hegemonia. Na

---

<sup>1</sup> VE, 23/06/76, p. 85.

<sup>2</sup> Reis Velloso, J.P., Brasil: A Solução Positiva, op. cit., p.165.

ênfase sobre o reequilíbrio prevaleciam cuidados com relacionamento e imagem externos e o pudor de não ver invocada a conhecida fábula da bilha de leite de La Fontaine.

Porém aqui e ali a literatura programática oficial deixa entrever o sonho. Na Exposição de Motivos que acompanhou a passagem dos fundos PIS/PASEP aparece: "...o nosso processo de desenvolvimento econômico deve ter empresa nacional como seu principal agente impulsionador e de que a melhor maneira de fortalecer a sua posição e engrandecer a sua presença na economia, não é a de impor limitações ou restrições à entrada do capital estrangeiro, mas a de estimular e auxiliar, por todos os meios..." A idéia de que na atual etapa o Estado deverá fortalecer por todos os meios o capital privado nacional para que se logre a plena constituição da Nação-Potência em "um regime moderno de mercado ou capitalismo social" aparece explícita na Ação para a Empresa Privada Nacional: "Nesse regime (o futuro capitalismo social), a empresa nacional deve desempenhar papel relevante. Deseja-se vê-la atuando com vitalidade e desenvoltura, capaz de avançar, progressivamente, para setores mais exigentes em termos de necessidades de capital, capacidade gerencial, comercialização, tecnologia (...). Tal economia de mercado deve permitir ao país poder de competição, econômica e tecnologicamente, muitas vezes através de grandes empreendimentos, para não sermos condenados à posição de economia de segunda classe."<sup>3</sup>

Creio que existe nesta literatura uma espécie de "tensão" entre o cuidado de restringir o objetivo explícito à busca do "reequilíbrio" e a aspiração semiconfessada do sonho de um futuro capitalismo social com o capital nacional hegemônico. Tal tensão é responsável por curiosas inconsistências. Um bom exemplo pode ser obtido da Ação, que a páginas tantas declara a preferência do II PND quanto às áreas onde poderia se localizar a empresa estrangeira: "A empresa estrangeira, prefere-se tê-la nas áreas mais complexas, em que a efetiva contribuição de capital se associe à tecnologia de uso não disseminado."<sup>4</sup> Páginas adiante, ao apreciar as proposições de órgãos de classe para o fortalecimento da empresa privada, diz que seu exame se baseia em dois pressupostos: "o de não criar, no país, um processo de desnacionalização, pois o que se

---

3 CDE-IV, p. 27; gnfos meus.

4 CDE IV, p. 27; grifos meus.

objetiva é fortalecer o ponto mais fraco do tripé – a empresa privada nacional – e não aumentar a presença da empresa estrangeira em setores fundamentais que se deseja sob controle nacional.”<sup>5</sup> A conciliação dos dois desejos supõe que nos setores fundamentais a tecnologia é de uso disseminado, o que é correto apenas em alguns casos.

Em uma tentativa de ordenação do subjacente na diretiva estratégica de “reequilíbrios” da Organização Industrial alinharia a seguinte seqüência:

a) a empresa estrangeira preexistente na indústria de transformação não será incomodada em suas posições já conquistadas; (lembremo-nos, porém, que elas estão localizadas principalmente em setores não prioritários, e portanto de crescimento mais lento ao longo da Estratégia); além disso, nesses setores com empresas estrangeiras em posição de liderança e nas áreas com tradicional presença da empresa nacional, a Estratégia pretendia identificar as empresas nacionais que pudessem ser fortalecidas;

b) o Estado, utilizando toda uma panóplia de instrumentos político-econômicos a seu dispor, conferirá nova prioridade às indústrias básicas. Sempre que for possível os espaços serão ocupados nas áreas de insumos básicos por uma grande empresa privada nacional existente ou constituída sob estímulo do II PND. Na ausência de grandes empresas nacionais candidatas a tais projetos eles serão tocados pela empresa estatal. Esta, entretanto, procurará, em seu esforço por implantar tais projetos prioritários, associar capitais nacionais e estrangeiros. A área de bens de capital será reservada para o capital nacional. Apenas em casos especiais – tecnologia não disseminada – e na ausência de candidatos voluntários ou promovidos poderá abrir-se oportunidade para entradas estrangeiras;

c) na medida em que fosse exitosa a Estratégia iria sendo passado o comando da dinâmica da economia para setores fundamentais e sob controle de capital nacional – privado e público. A idéia de controle da economia associada ao comando das indústrias básicas e a crescente ponderação destas mesmas indústrias em seu interior conduziriam numa

---

5 Idem,

projeção deste movimento à materialização do sonho: uma economia de primeira classe com o capital nacional hegemônico.

Esta concepção de "reequilíbrio" apóia-se em uma série de convicções. A principal delas identifica a indústria básica como portadora de uma qualidade "técnica" que a coloca em posição hierárquica superior a outras indústrias. Esta idéia aparece quando se supõe que a presença da empresa estatal na infra-estrutura garante a soberania. A reserva da indústria básica para o capital nacional como forma estratégica de garantir sua dominância no futuro é apenas extensão daquela suposição. Na verdade não são as qualidades "técnicas" intrínsecas de uma indústria em relação a outras que fixam sua hierarquia no movimento de expansão capitalista. Os padrões de industrialização podem ser de tipo vários. Dominam seu movimento os capitais que controlam as frentes onde se geram as grandes massas de lucros e que, buscando suas frentes de reprodução ampliada, reiteram seu domínio nos setores onde já estão instalados e/ou abrem novas frentes de expansão. Nos capitalismo avançados, a articulação com o Estado é fundamental para a definição dessas novas frentes de expansão; e – isto é trivial – várias podem ser as frentes. Sua delimitação ao longo do movimento depende de como a economia se insere em nível internacional; da possibilidade de introdução de capital em atividades não industriais (mercantis, agrícolas, etc.); dos padrões de competição capitalista derivados das organizações industriais especificamente constituídas nos diversos ramos da indústria; do nível e da abertura de leque salarial, etc. Outrossim, a acumulação de capital não é linear, está sujeita a limites que ela mesma dilata e restringe impondo um comportamento cíclico à economia. O simples listar destas observações que caminham na periferia do principal problema teórico – a dinâmica de uma economia capitalista – mostra a insuficiência ou mesmo singeleza de supor que a hierarquia do capital corresponde a atributos "técnicos" dos ramos industriais. A dominância pode estar com as indústrias básicas por outras razões "exógenas" a seus atributos técnicos. Não é pretensão deste trabalho abordar tais questões que, em relação ao específico movimento recente da economia brasileira, foram investigadas por M.C. Tavares. A reflexão foi inspirada no desejo de sublinhar uma suposição fundamental da Estratégia.

## 1 O fortalecimento da perna fraca do tripé

Esta diretiva nuclear da Estratégia esteve ao longo do II PND basicamente referida à criação ou constituição da grande empresa de capital privado nacional: A "emergência de forte expressão da capacidade empresarial nacional, para a formação de número significativo de grupos nacionais sólidos e, não raro grandes, no Centro-Sul, no Nordeste e nas demais áreas."<sup>6</sup>

A grande empresa nacional surgiria nos "espaços vazios" criados pela Estratégia, surgiria pela promoção da pequena e média que pudesse ou pretendesse disputar liderança no setor onde estivesse, surgiria por fusões e incorporações de conjuntos de pequenas empresas – nos setores onde tais aglutinações pudessem vir a disputar com empresas estrangeiras dominantes – surgiria pela formação de conglomerados nacionais de todo tipo. Creio que não se pode dar uma qualificação restritiva à pretendida grande empresa nacional tão afanosamente buscada pelo II PND. A Estratégia perseguia preferencialmente a grande empresa nacional nas indústrias básicas, porém apoiaria onde fosse possível sua constituição, não importa qual setor. Para ser uma economia de primeira classe é necessária a grande empresa nacional; preferencialmente nas indústrias básicas, porém genericamente, grande empresa. A nação precisa controlar os setores líderes "técnicos" da estrutura industrial e em cada ramo, não importa sua posição hierárquica, consolidar ou progressivamente recuperar lideranças industriais. E isto somente é possível com a grande empresa nacional.

A idéia "grande antes de tudo" transparece de entrevista dada pela IBRASA em março de 1976. Este instrumento financeiro foi constituído no sistema BNDE em 1974, com o objetivo precípua de criar ou consolidar grandezas empresariais. Dois anos após sua fundação reitera sua preocupação prioritária e avalia a experiência acumulada.<sup>7</sup>

Quanto ao campo de atuação, M. Vianna esclareceu: "Qualquer empresa que seja de um setor importante para a Estratégia de

---

<sup>6</sup> II PND, p. 51.

<sup>7</sup> EX, março 1976, p. 36-43.

desenvolvimento econômico e que tenha condições de, no futuro, ir ao mercado de capitais, pode ser apoiada pela IBRASA.” O quão amplo pode ser "um setor importante para a Estratégia fica evidente quando se examina a constituição do *portfólio* da IBRASA naquela data. Lá estavam 28 empresas nacionais, entre elas um fabricante de móveis, um produtor de detergentes, um fabricante de pequenos itens de vestuário, um fabricante de bicicletas, de botijões de gás, diversas indústrias têxteis (inclusive um fabricante de lonas de camping e guarda-sóis), etc. A entrevista revela o critério de seleção setorial: "... deve ser rentável e precisa estar disposta a crescer." Possas, da IBRASA, agrega: "...os aspectos de rentabilidade social são importantíssimos para nós." A entrevista percorre diversas empresas do *portfólio* e sempre um argumento *ad hoc* aparece. Bicicleta é para o lazer, porém é também um item do transporte popular. Fulana exporta e é trabalho-intensiva. Beltrana trabalha com a faixa A, porém também trabalha com a faixa C. Sicrana adotou tecnologia de ponta, etc. Porém, quando a entrevista busca o denominador comum, registra: a IBRASA reservaria "seus recursos para empresas médias que se pudessem tornar grandes – notoriamente sadias e, portanto, rentáveis – de preferência líderes setoriais." Na entrevista, a pretexto de uma pergunta sobre a ação da IBRASA do ponto de vista da concentração, M. Vianna esclarece: "Em certa medida a IBRASA poderia estar contribuindo para uma concentração. Na verdade, ela desempenha um papel desconcentrador. As empresas estatais e estrangeiras, com muito poucas exceções, formam atualmente a constelação das grandes empresas brasileiras. À medida que a IBRASA procura colocar um maior número de empresas privadas nacionais neste bloco, ela está desconcentrando. As grandes empresas têm um papel determinante no mecanismo de formação de preços e, em quase todos os setores industriais, as dez maiores empresas detêm 70% do mercado. Este é outro motivo pelo qual a IBRASA dá preferência a empresas grandes, ou médias que se possam tornar grandes."

O critério mais geral restringe muito o acesso à IBRASA. Isto é confirmado por Possas: "Uma boa parte deste universo foi trilhada. Algumas operações nós fizemos, outras não. Algumas, porque recusamos, outras, porque a empresa não tinha problema de dinheiro, ou preferiu captar noutra fonte."



É interessante interromper neste ponto a entrevista da IBRASA e escutar F. Ferreira, vice-presidente da Bril Indústria e Comércio (um dos últimos moicanos no setor de produtos de limpeza e ausente do portfólio da IBRASA): "...só se investe em ações de empresas com excelente desempenho. São empresas que, exatamente por desfrutarem de uma ótima situação, não vão à Bolsa dividir suas ações. Quem vai está em situação ruim dentro da ótica de um mercado especulativo como o nosso."<sup>8</sup> Mais à frente, completa: "A tendência, em setores competitivos como o nosso, é no sentido de desnacionalização. A própria Bril não está imune a este perigo. Constantemente somos assediados por concorrentes estrangeiros que querem comprar a empresa. Quanto aos setores não-competitivos, seu fim é o atrelamento à IBRASA. Não vejo saída fora disso."<sup>9</sup>

Quero reter, destas declarações, dois pontos: a) quem tem bom desempenho não divide suas ações; b) uma certa "relutância" a buscar amparo e forças na IBRASA, considerando o "atrelamento à IBRASA" uma espécie de fim inglório. Aparentemente, seria preferível uma boa venda para empresa estrangeira.

Quanto à primeira idéia, no início, a IBRASA trabalhou com a tese de que era preferível não fazer nada a investir em empresas pouco rentáveis. Aparentemente foi muito difícil – dado o argumento Bril – encontrar empresas vendendo saúde para apoiar. Diz R. Portella: "Evidentemente nós demos um desconto para a crise econômica. Em alguns casos funcionamos como enfermaria para curativos de emergência, mas nunca como hospital." Possas completa: "Se num momento de crise, como a de 1974 e 1975, fôssemos nos deter demais nos índices financeiros, não teríamos tantas empresas."<sup>10</sup>

Em busca de uma explicação para a "relutância", creio que devemos recorrer a diversos elementos. L. Bocalato, da Copas – Cia. Paulista de Fertilizantes – coloca um ponto: "Com a capitalização através de recursos do Estado, porém, o empresário tem uma preocupação política adicional. Os homens do Estado mudam. E no sistema político atual, essas

---

8 EX, 22/12/74, p. 15.

9 EX, 22/12/76, p. 15.

10 EX, março 1976, p. 38.

mudanças não têm rumos definidos.”<sup>11</sup> A relação dos itens contratuais IBRASA/Emp. apoiada parece seguir o seguinte padrão: é firmado um acordo de acionistas que impede a venda do controle acionário sem antes dar preferência à IBRASA; estipula dividendo mínimo; fixa os limites de endividamento; obriga a dar atenção aos acionistas minoritários, etc. A esses pontos se agrega a tese da profissionalização da administração: “Existem na cultura interna da IBRASA duas designações para profissionalização. A primeira é: sai familiar e entra profissional; a segunda é: sai profissional incapaz e entra profissional capaz.”<sup>12</sup> Para um último ponto escutemos Possas: “Se ajudarmos estas empresas a terem um custo mais baixo e uma escala de produção maior, estaremos proporcionando bens mais baratos ao consumidor.”<sup>13</sup> Creio que sem pesquisar muito neste interior certamente estarão algumas das razões da “relutância.”

Neste ponto convém fazer um balanço dos atributos da empresa “ibrasável” candidata a promoção a grande empresa nacional.

– Deve ser relativamente grande, quanto mais não seja, porque a IBRASA tem o duplo propósito de fortalecer a empresa nacional a constituir-se em “mercado primário, via compra de bloco de ações preferenciais da empresa.” Tais ações, posteriormente, seriam vendidas em Bolsa. A IBRASA não constituirá um *portfólio* permanente, mas sim um fundo rotativo para ofertar, após o prazo necessário à consolidação da empresa amparada, boas ações ao mercado secundário.

– Deve estar disposta a crescer, preservando ou disputando a liderança nos ramos industriais onde estão alocadas. Evidentemente, o aporte da IBRASA não financia a totalidade das expansões desejadas. A empresa terá – na maioria dos casos – que se endividar para a expansão.

– Deve estar disposta a abrir o capital, tendo a IBRASA como zeladora do interesse dos acionistas minoritários.

– Deve estar disposta a renunciar – pelo menos durante um longo período de tempo – a estar no mercado de *take overs* por grupos estrangeiros.

---

11 EX, 22/12/76, p. 15

12 EX, março 1976, p. 40.

13 Idem, p. 38.

– Deve estar preparada para quando, confirmada ou convertida em líder ou co-líder em seu ramo industrial, adotar a política de transferir para os consumidores parte de seus ganhos de produtividade, não como uma eventual tática de competição capitalista mas sim como um padrão de comportamento secular.

Este balanço – do qual extraí a rentabilidade presente – traça um perfil de empresa candidata a grande empresa armada de intenções que não são usuais na empresa. O convite é para ser grande, renunciando a alguns dos atributos do ser grande. Além do mais, um convite feito em época de crise. Diz Possas, tendo presente a crise mundial na qual, segundo ele mesmo, as grandes empresas multinacionais enfrentam problemas de caixa e de crédito: “Esta é a hora em que a empresa privada nacional pode estabelecer cabeças de ponte substanciais.”<sup>14</sup> Porém, tendo presente a inflexão cíclica interna que recomenda a adoção da prudente tática empresarial de não ampliar capacidade e reduzir endividamento, confesso minha surpresa com o fato de a IBRASA até 1976 – com seus critérios – ter arrematado 28 candidatos a grande empresa privada nacional.

Ao longo do II PND foi sendo progressivamente implantado e diversificado um conjunto de medidas, com vistas a estimular a ocupação dos “espaços vazios”, e durante todo o período houve uma militância governamental na identificação e na promoção de candidatos. Reis Velloso resume: “... a atitude geral, dentro do Governo, não é apenas de aceitar que, nas áreas definidas pelo II PND e em outras situações que se apresentem, o setor privado possa ocupar espaços vazios, mas de assumir a iniciativa de tentar viabilizar, na prática, tal participação.”<sup>15</sup>

É impressionante o esforço pela montagem de amplo esquema de medidas para o logro de tal desiderato. Sem a pretensão de esgotar o elenco, mesmo porque no interior do aparelho de Estado ocorrem múltiplas arbitragens das quais é impossível um registro sistemático, poder-se-iam relacionar:

## **1.1 Medidas orientadas ao financiamento de projetos**

---

<sup>14</sup> EX, março 1976, p. 42.

<sup>15</sup> Reis Velloso, J.P., *Brasil: A Solução Positiva*, op. cit., p. 89; grifos meus.

O BNDE, reforçado com os fundos PIS/PASEP, alimentou suas linhas tradicionais que permitem financiamentos a prazo de até 15 anos, com amplo período de carência após a entrada em operação do projeto, e reativou o PROGIRO, pelo qual pode realizar operações de financiamento para capital de giro de empresas industriais. Os bancos de desenvolvimento federais de âmbito de atuação regional e os bancos estaduais integrantes do Sistema Nacional de Bancos de Desenvolvimento acompanharam o padrão BNDE. É importante registrar que durante um biênio a correção monetária dos empréstimos do BNDE foi fixada em 20% a.a., o que, diante das taxas de inflação do período, representou um subsídio ao custo real dos investimentos financiados. A duplicação da capacidade financeira do BNDE constituiu, certamente, a principal medida deste tipo realizada pelo II PND em 1974 a favor de sua Estratégia.

## **1.2 Medidas para o apoio à capitalização da empresa nacional**

Neste particular o II PND fez gala de uma incrível inventividade.

Como já vimos, em 1974 foram criadas as três irmãs – FIBASE, EMBRAMEC e IBRASA – como companhias de investimento para assumirem participações acionárias minoritárias em projetos inscritos nas prioridades da Estratégia.

Desde o início o II PND se esforçou em dar substância a um diagnóstico tradicional nas administrações passadas, buscando com diversos dispositivos ampliar a capitalização das empresas nacionais através do fortalecimento das fontes externas de capital de risco às empresas. O denominador comum de um grande elenco de medidas residiu no objetivo persistentemente perseguido do fortalecimento do mercado acionário em seus dois segmentos: primário e secundário. Esse fortalecimento, se logrado, segundo os estrategas resolveria dois problemas: de um lado, garantiria uma alternativa de capitalização capaz de permitir o contínuo robustecimento de empresas nacionais; de outro,

permitiria, através da multiplicação dos quadros de acionistas – a democratização do capital –, a constituição do “capitalismo social” ou “neocapitalismo.”

Assim, concretamente orientado a aumentar os atrativos das compras de ação em Bolsa e/ou de nova emissão, já em 1974 o DL 11.338 ampliou os benefícios fiscais do Imposto de Renda de pessoa física às aplicações em papéis de risco (12% de dedução sobre o valor de ações subscritas). Dado que o nível de “incentivos” não incentivou na extensão desejada tais modalidades de aplicação, posteriormente, em 07/12/76, o DL 1.494 ampliou as vantagens fiscais para 25%.

Neste ponto cabe referência a outra medida pensada como indispensável para o estímulo aos papéis de risco. Em outubro de 1974 A. Wald, Vice-presidente do Banco Intercontinental, a ela se refere: “Na realidade, significa o fim do feudalismo corporativo e do paternalismo societário, do mesmo modo que a Abolição representou a extinção do latifúndio com mão-de-obra gratuita.”<sup>16</sup> A imagem reapareceu posteriormente, quando o Ministro Simonsen falou da necessidade de “proteger as minorias acionárias, as quais não podem ser tratadas como os escravos antes da Lei Áurea.”<sup>17</sup>

Sim, porque desde a primeira reunião ministerial que estava explícita a promessa de uma magna reforma social – a proteção do acionista minoritário: “Não abandonaremos à própria sorte pequenos investidores, inclusive as minorias notadamente desprotegidas das sociedades anônimas.”<sup>18</sup> O II PND falou em detalhe dessa reforma que visaria assegurar às minorias o direito de um dividendo mínimo, evitar que a ação do controlador valesse mais que a do minoritário; disciplinar distribuição de gratificações a diretores e empregados; aperfeiçoar mecanismos de auditoria e informação, etc. Por conseguinte, sempre na perspectiva de construção social, perseguiu-se, em paralelo à amplificação de tratamentos tributários estimulantes à compra e à subscrição de ações, uma mudança nas “regras do jogo” dos mercados acionários.

Na verdade deve-se registrar a persistência com que após o não muito dignificante episódio da bolha especulativa das Bolsas de valores

---

16 TE, out. 74, p. 21.

17 BO, 27/09/76, Sep. Documento nº 10.

18 Pronunciamento de 19/03/79.

de 69/71 perseguiu-se uma repopularização dos papéis de risco. Vale, igualmente, registrar o pequeno êxito de tais esforços. O II PND se propôs a ir “às raízes” da baixa popularidade das ações. Para tal, ao longo de muitos anos buscou definir o adequado marco legal materializado em fins de 1976 com a promulgação da nova Lei das Sociedades Anônimas e a constituição da Comissão de Valores Mobiliários.

Por que tal persistência, apesar de tão improfícuos resultados? Desde Berle e Means que se associou a idéia de um sincronismo da inexorável concentração de capital nas grandes empresas com a disseminação da propriedade acionária. Tal disseminação, segundo Berle, servia de compensação social à concentração. A operação ideológica de valorização da grande empresa sublinhou, por um lado, os argumentos de eficácia, racionalidade, produtividade, sensibilidade e compromisso com o progresso técnico, e, por outro, identificou a disseminação acionária à democratização do capital. Nestes assuntos não tem sido muito original a inventiva abaixo do Equador. À valorização idealizada do papel do pequeno acionista agregou-se uma conotação: a idéia de que a grande empresa nacional somente seria viável se houvesse uma fonte de capitais de risco; que em sua ausência a empresa nacional dificilmente chegaria a grande – sua inadequada capitalização a condenaria sempre a um segundo papel ou mesmo à desapareição.

É facilmente compreensível o papel estratégico para a construção da Nação atribuído ao pequeno acionista e ao fortalecimento do mercado acionário. O II PND hipertrofiou essa preocupação.

Imagino que no início dos anos 70 foi se formando um diagnóstico que informou a necessidade de o regime propor uma reforma de “base” para a aparição e a multiplicação deste indispensável personagem estratégico – o acionista minoritário. Além das enxaquecas provocadas pela bolha especulativa, que só o tempo cura, o diagnóstico deve ter colecionado, entre outras, as seguintes observações:

a) As empresas registradas em Bolsa podiam, como sede de primeira informação, possibilitar aos *insiders* oportunidades especulativas;

b) As empresas não estavam obrigadas a pagar um dividendo adequado; os majoritários absolutos nas Assembléias Gerais podiam

livremente dispor sobre a destinação dos lucros, dificilmente procurando atender os minoritários;

c) Inúmeros lançamentos no mercado primário conduziram subscritores a:

– assistir falências (em alguns casos, precedidas por violentas especulações);

– ficar com papéis sem nenhuma liquidez (além disso, foi freqüente uma empresa “abrir” com proclamas seu capital e depois “fechá-lo” (cerca de 65 fizeram isto entre 1972/76). No fechamento é usual uma oferta pública a preço levemente superior ao da Bolsa, que nessas ocasiões, dada a freqüente situação de iliquidez, está inferior ao preço do lançamento;

– ficar com papéis de incentivo, sem nenhuma rentabilidade nem informação – caso mais freqüente com ações de projetos no Nordeste e na Amazônia; em alguns casos desses projetos os subscritores descobriram que suas ações não tinham direito a participação em bonificações por incorporação de reservas, apenas por correção monetária;

– as cotas de fundos 157, em vez de ensinar, multiplicaram a vivência dos cotistas em aplicações de baixíssima rentabilidade porém de alto interesse para os grupos financeiros administradores.

d) Em transações com ações de controle – freqüentes em casos de bancos e instituições financeiras – o preço da ação do majoritário foi 15 ou 20 vezes superior à cotação em Bolsa, etc.

Este diagnóstico sugeriu que o candidato a acionista minoritário estava desprotegido e justamente ressabiado ante o mercado e a prática das sociedades anônimas. Sentindo-se desprotegido, optava por outros papéis. Cabia, pois, enfrentar a delicada questão de alterar “as regras do jogo”, para, mudando a sensação de desproteção, trazer para o aprisco da empresa as parcelas de poupança voluntária requeridas para sua metamorfose em grande empresa. Assim, animou-se o II PND a definir as novas regras. Que foi um caminho árduo, não cabe a menor dúvida, pois a preocupação, apesar de anunciada nos primeiros dias de 1974, consumiu mais de dois anos para sua materialização. Apenas em agosto de 1976 foram encaminhados ao Congresso Nacional os anteprojetos de nova lei das SA e da CVM. E impregnados de tal sentido de urgência e com a convicção de serem produtos de tão amadurecida reflexão, que ao

Congresso Nacional foi concedido o prazo de 90 dias para sua votação. São distintos os tempos de amadurecimento do Executivo e do Legislativo.

O quadro legal sofreu substanciais alterações: foi fixado um critério de distribuição mínima de dividendos em dinheiro; foi modificada a sistemática de informações contábeis e patrimoniais; foram fechadas muitas das portas de uma posição vantajosa dos acionistas majoritários (porém não todas); foi ampliada a possibilidade de participação das ações preferenciais no capital total; foram estabelecidas regras para defesa dos minoritários quando de eventuais transferências de controle acionário. E foi constituída a CVM, inspirada na SEC americana, diretamente ligada ao CMN, com amplos poderes fiscalizadores das operações e dos agentes relacionados às transações bursáteis, etc.

Não tenho formação jurídica para a análise das filigranas legais. Quero apenas levantar algumas hipóteses sobre alguns aspectos curiosos da tramitação. Por que levou tanto tempo a emergência dos anteprojetos? Entendo que a construção do instrumento jurídico é árdua quando existem controvérsias. Creio que houve, de um lado, a terrível dificuldade de imaginar um instrumento que não fosse acoimado de estatizante. Por outro, existem indícios de que houve uma forte controvérsia sobre a CVM, seja a respeito de sua concepção, seja a respeito de sua subordinação no aparelho do Estado. Uma constelação de interesses aparentemente ligados a grandes bancos comerciais defendia sua localização na esfera do Banco Central. Outra, onde apareciam as instituições financeiras não-bancárias e independentes, parecia preferir outra subordinação hierárquica. Parece que se decidiu compensar o peso dos grandes grupos optando pela solução preconizada pelas independentes. E aqui cabe uma observação curiosa. O Estado, através de seus passados esforços por criar o mercado acionário, construiu um sólido bloco de interesses em relação ao mercado de ações: os chamados investidores institucionais – companhias de seguro, fundos de pensão, grupos financeiros administradores das grandes carteiras de fundos fiscais, fundos mútuos, etc., representavam figuras de peso defensoras do conceito acionista minoritário. Cabe não confundir acionista minoritário com pequeno acionista. Aqueles agentes seguradores, bancos de investimento, corretoras, distribuidoras são os acionistas minoritários



(controlam a imensa maioria das ações negociáveis fora do controle majoritário), porém eu jamais os chamaria de pequenos acionistas. Esta transposição semântica pode ser conveniente do ponto de vista ideológico, porém é um terrível equívoco para a reflexão político-econômica. Neste aumento de ações fora do controle a regra é também concentrar. Ocorre que por aí interesses pesados se cruzam. Um fortalecimento dos acionistas minoritários é uma variável de poder nas relações com as empresas com capital aberto. Entre a ABRASCA, que representa as empresas com capital aberto, e os grandes acionistas minoritários, a balança parece haver pendido para os segundos interesses.

Porém, retomando o Diagnóstico, quero sublinhar que existem duas hipóteses básicas por trás de todos os esforços por construir o tão aspirado mercado acionário forte. A primeira admite que a empresa nacional está interessada em obter capital de risco; a segunda admite que existe em potencial o pequeno poupador orientável para as ações. De um diagnóstico fundado em tais hipóteses, segue-se logicamente que a combinação de incentivos tributários mais o escudo protetor da reformulação institucional venceriam a timidez imemorial do pequeno poupador e promoveriam sua feliz união com a empresa nacional.

Não vou discutir o silogismo, porém gostaria de pensar um pouco nas hipóteses básicas. A primeira admite que a empresa nacional está interessada em obter capital de risco. Aparentemente, está, e muito, a julgar por declarações empresariais facilmente colecionáveis. Por exemplo, Helio Beltrão, Presidente do Grupo Ultra: “O empresário só conseguirá escapar ao círculo vicioso do endividamento e da descapitalização através da criação de um poderoso mercado de ações, onde vá buscar o capital próprio de que precisa.”<sup>19</sup> Interessante que o certamente bem-sucedido grupo Ultra não tem papéis em Bolsa, salvo, senão me engano, de uma subsidiária nordestina até o momento não muito bem-sucedida.

Creio que poderíamos começar a reflexão simplesmente olhando a lista dos papéis transacionados em Bolsas no Brasil. É legítimo supor que se a Bolsa fosse um mecanismo de capitalização viabilizador para a transição a grande empresa, e se esta estivesse interessada neste

---

19 EX, 22/12/76, p. 12.

Oderbrecht  
ou  
Odebrecht  
com ou sem  
R

mecanismo, encontraríamos nas Bolsas a imensa maioria de nossas grandes empresas. O curioso é que constatamos grandes ausências. Alguns dos mais lendários êxitos empresariais industriais do Brasil estão ausentes: onde a Votorantin? onde a Klabin? onde a veneranda Matarazzo? Quando olhamos a lista por setores outras notáveis ausências: as exitosas cadeias de supermercados, de distribuição de tecidos e confecções, as empresas jornalísticas, etc. Porém certamente a ausente mais conspícua é a grande engenharia: Camargo Correa, Cetenco, Norberto Oderbrecht, etc., não estão em Bolsa. Falamos das ausentes, vejamos as presentes. Lá está o duopólio da cerveja; lá está o Grupo Ipiranga, lá estão algumas cadeias comerciais importantes.

Porém há um denominador comum que une as grandes empresas nas Bolsas: é que lá estão há muito tempo. Ousaria afirmar, sem ter feito nenhuma pesquisa, que as grandes que lá estão já lá estavam desde os anos 50 ou antes. Grandes empresas que tenham entrado em Bolsa a partir da imensa arregimentação feita e refeita após 1964 são muito raras. Lembro-me da Varig entrando e da Copersucar saindo, fazendo um *take over* de ações de uma de suas filiadas. É inquestionável que nos últimos tempos algumas grandes veteranas da Bolsa realizaram com êxito emissões relativamente vultosas. Afinal de contas é tão expressivo o volume de fundos fiscais, de repasse de poupanças institucionais para os grandes acionistas minoritários, que estas veteranas, líderes incontestes dos respectivos setores econômicos, se animaram com o acesso a tais fontes. Porém, ao que conste, nenhum grupo controlador admite ter menos de 51% das ações com direito a voto. A ampliação da percentagem máxima de preferenciais no capital, admitida pela nova Lei das SA, certamente estimulará essas veteranas a maiores emissões no futuro, sempre preservando os 51% das ações votantes. O conjunto de observações sugere que o acesso ao capital de risco não foi, nem é, considerado pelas grandes empresas nacionais variável significativa em sua estratégia de expansão. Creio que as empresas líderes com o comando sobre seus preços e através de reinversões de lucros não foram obstaculizadas em sua contínua expansão por exigüidades bursáteis. Quando pensamos nas médias empresas nacionais, e um número delas está registrado em Bolsa, cabe uma série de perguntas, a saber:

Quantas pensam em crescer? A lista da IBRASA sugere que não muitas. Na verdade aqui a pergunta deve ser qualificada: quantas pensam em crescer utilizando como fonte expressiva o capital de risco de terceiros, nas condições oficiais da IBRASA e/ou segundo a nova lei das SA para empresas de capital aberto e em face do comportamento provável dos grandes acionistas minoritários? Sim, porque para crescer por estas vias a empresa média precisa:

- abrir seu capital enquadrando-se nos dispositivos pertinentes da nova lei das SA;

- aceitar as condições da IBRASA e/ou dos grandes acionistas minoritários;

- não esquecer jamais que seu acionista controlador, ou controladores, terá que acompanhar as chamadas de capital para não perder o controle da empresa.

Começemos a simular a situação de uma empresa média que se anima a ser grande. Estou partindo da hipótese de que ela tem uma rentabilidade relativamente baixa e se defronta com a alternativa crescer ou vender seu controle. Descarto a empresa média com alta rentabilidade e amplas perspectivas de crescimento, porque nesta situação irá reinvestindo seus lucros e recorrendo a financiamentos de longo prazo buscando manter para si o comando e a posse integral de uma massa de lucros que projeta crescente e garantida. Empresas nacionais médias nesta situação, creio que são poucas, provavelmente já estão no FRE – carteira tradicional do BNDE. Por conseguinte, voltamos à primeira situação: crescer ou vender. Um dilema “hamletiano” em que a fé na Nação pode jogar, em contraponto com a venda por um bom preço. O II PND convoca-a para o Projeto-Nação. O comprador – geralmente uma filial estrangeira – está no mercado atrás destas possibilidades.

Ora, crescer significa aprovar um projeto no CDI e negociar um financiamento no BNDE. Ambas agências proíbem vendas enquanto a empresa gozar de seus incentivos e financiamentos. Isto leva um vendedor potencial a pensar duas vezes: optando por crescer, estou saindo do mercado. Suponhamos – e aqui está o verdadeiro schumpeteriano nas condições institucionais nossas – decide: vou crescer. Coloca-se então um outro problema. Como capitalizarei minha parcela – para preservar o controle? Admitamos que a parte do *equity* prescindível do ponto de vista

do controle seja colocada numa das três irmãs e/ou nos grandes acionistas minoritários. Desde agora cabe registrar que estes últimos não são entusiastas deste tipo de papel: gostam de subscrever ações das grandes empresas veteranas. Porém resta o outro problema. Como subscrever a parte necessária para não perder o controle? Com os magros dividendos de sua empresa que está entre crescer ou vender, o controlador não resolve este problema. Pois bem, o II PND encontrou uma solução – o FINAC. Uma linha repassada pelo BNDE aos Bancos de Investimento privados, o FINAC – Programa de Operações de Financiamento a Acionistas – foi o único programa para o qual o BNDE preservou a correção monetária de 20% após 1976. Reis Velloso disse de sua confiança no reforço desse programa. Uma longa cadeia de transferências de fundos pela qual saldos de cadernetas de poupanças e de letras imobiliárias captados pelo BNH “serão utilizados em depósito junto ao BNDE para ampliação do PROCAP e do FINAC (e aumentarão) a disponibilidade para capitalização da empresa privada nacional, através de mecanismos de eficácia já comprovada.”<sup>20</sup> Escutemos dois empresários nacionais sobre o PROCAP/FINAC. Luiz L. Biagi, vice-presidente da Zanini S/A Equipamentos Pesados: “O PROCAP, Além do pequeno volume de dinheiro colocado à disposição das empresas, tornou-se um esquema de transferência de recursos, sem o menor risco (...) o BNDE repassa o dinheiro do PROCAP para conglomerados financeiros devidamente escolhidos, o que lhe garante risco zero na operação. Essas instituições, por sua vez, repassam o dinheiro para a empresa, mas não se contentam com a garantia da posse das ações – o que caracterizaria o risco. Elas exigem garantias reais de 1,6 vez o valor da operação.” Para que não se pense ser um caso excepcional, escutemos L. Bocalato, da COPAS: “Usando o PROCAP, eu precisei hipotecar até minhas fazendas. Quer dizer: você deposita o controle acionário da empresa em um Banco previamente designado, aprova o projeto em diversas instâncias e submete-se a todas as exigências legais. Depois de tudo isso ainda exigem a hipoteca de escova de dentes e do papagaio da família.”<sup>21</sup> As duas citações mostram a fobia ao risco que caracteriza o curioso banco/cartório de investimentos nacional. Os dois empresários falaram apenas nas

---

20 Reis Velloso, J.P., Brasil: A Solução Positiva, op. cit., p. 92.

21 EX, 22/12/76, p. 15.

garantias. Não encontrei referências ao que no cotidiano das relações empresas/grupos financeiros eufemisticamente foi batizado de “reciprocidade.” Os grandes bancos comerciais converteram-se em supermercados financeiros que prestam uma infinidade de serviços às empresas. A prática da “reciprocidade” consiste em, manejando um arbítrio financeiro escasso, exigir em troca inclusive de repasse de fundos públicos – da concessão da mercê – uma “reciprocidade” da empresa beneficiária: colocação de seus seguros, fechamentos de operações de câmbio, etc. A reciprocidade cobrada com maior frequência para a concessão de crédito comercial consiste na obrigatória compra por parte da empresa prestatária de títulos ou depósitos em outra instituição financeira do mesmo grupo. O grande acionista minoritário, que nas nossas condições institucionais financeiras é quase sempre “o supermercado financeiro”, está em posição privilegiada para cobrar mais “reciprocidade.”

Continuemos raciocinando com a opção por crescer. Como vimos, esta opção involucra grande risco de perda de controle.

Este assunto do controle é visto como fundamental e tem um valor. Rogério N. Martins, diretor da Abrasca, acha “que o conjunto de ações que assegura ao seu detentor o controle acionário de uma empresa goza de prerrogativas legais de decidir a política, o destino e a administração da empresa, direitos esses que a lei não confere ao conjunto de ações de minoria.”<sup>22</sup> Herculano B. da Fonseca, do Conselho Técnico da CNC, completa: “quem exerce o controle de uma SA detém, além do valor patrimonial líquido das ações, algo mais, que tem valor substancial, a capacidade de dispor dos destinos das sociedades anônimas.”<sup>23</sup>

E isto nos aproxima das condições das três irmãs do BNDE e da nova Lei das SA. Não é a capacidade “em” e “por si” de dispor dos destinos que tem um *plus* valor. O *plus* deriva-se do fato de que essa capacidade gera para o controlador rendimentos ou ganhos diferenciais do minoritário. Não creio que o *plus* seja devido à satisfação psicológica do comando. Certo que símbolos de *status* têm seu valor – paga-se para ser comendador da Ordem de Cristo, Cavaleiro da Ordem de Malta, sócio do Country Club, ou por citação assídua em colunas sociais. Porém isto é

---

22 BO, 06/13/76, p. 6.

23 Idem, p. 7.

epifenômeno. Na *rationale* de um sistema que tem a riqueza como critério primeiro e último, o controle das ações vale um *plus* porque gera riqueza adicional por muitos caminhos e não todos necessariamente evasivos ou elusivos em relação às práticas consagradas pelos bons costumes. Controle permite gratificações, permite “trocas de chumbo” com controladores de co-irmãs, permite acesso preferencial a informações, aos gabinetes do palácio, etc. O controlador decide quem compra e para quem vende. São conhecidos inúmeros casos de que a empresa com capital aberto realiza compras ou vendas para empresas fechadas direta e indiretamente ligadas ao grupo controlador. Na verdade, são infindas as portas à frente do controlador para a obtenção de ganhos diferenciais. Estas coisas possibilitadas pelo poder de comando geram no presente ou abrem para o futuro possibilidades de ganhos diferenciados do mero dividendo do minoritário. Por isso as ações de controle valem mais. Acontece que o espírito subjacente nas condições de financiamentos e participações do BNDE, bem como o que está por trás da nova Lei das SA, orienta-se por doutrina de “fechar muitas dessas portas.” Prevalece uma busca “neotomista” por um lucro “justo” obtido com respeito ao interesse social e nacional e observante de boas regras em sua percepção. O “neotomismo” que impregna leis, regulamentos e procedimentos de boa parte, senão da maioria, das agências administradoras de financiamentos e incentivos acaba por constituir tentativa de mudança radical de certas regras de jogo que não estão escritas em lugar nenhum, mas que gozam de respeito tácito dos jogadores. A tentativa de proteger o acionista minoritário não pode cancelar as regras não escritas que permitem o tal *plus* valor de mercado. Se isto ocorrer – difícil, pois para tal teriam que fechar uma infinidade de “portas” – ter-se-ia estimulado ao máximo o minoritário e, inversamente, minimizado o alento do majoritário.

Creio que não exagero ao afirmar que prevalece na nova Lei das SA e no instituto da CVM a busca de definição de regras que idealizam um capitalismo bem comportado, o esforço pelo desenho de um marco institucional-operacional que separe o joio do trigo nos integrantes de um futuro mercado bursátil que premie as boas condutas e puna as más. Há um maniqueísmo consciente informando o desenho das novas instituições, permeadas pela idéia de um Estado pedagogo da boa moral, confessor exigente e severo guardião de uma reforma – em um sentido muito

profundo – do comportamento do capital. Curioso que não se coloca a pergunta do interesse por medalhas de boa conduta. Suspeito que ao empresário interessam lucros e contínua valorização de seu capital. Imagino que ante as novas instituições ele estuda as novas regras, fareja seu espírito e sua doutrina; se vislumbra sua futura conversão em letra morta e/ou a possibilidade de abertura de outras “portas”, pode acertá-las. Porém, se intui ou pressente uma tendência ao crescimento da pedagogia e a possibilidade de seu crescente enquadramento, rejeita o convite e opta por vender. Convenhamos que não é tão ruim assim: com recursos líquidos oriundos da venda do controle pode entrar nos circuitos especulativo-financeiro e/ou imobiliário e/ou mercantil, que por sua natureza dispõem de infindas portas, têm sido objeto de menor pedagogia e podem – e a história recente o confirma – ser a opção mais atraente. Aqui surgiria um efeito bumerangue: a reforma ideal produziria o inverso do inicialmente perseguido. Não farei referências às frustrações emergentes que alimentam a conhecida grita contra a “estatização”, nem especularei sobre a pequena empresa, porque esta terá que chegar antes ao tamanho médio, para aí se defrontar com o dilema: crescer no capitalismo ideal ou vender e entrar no capitalismo real.

A segunda hipótese do diagnóstico admite a existência efetiva e potencialmente multiplicável de pequenos poupadores voluntários orientáveis para as ações. Quero desde logo admitir que existem grandes glóbulos de “poupanças” oriundas de grupos de altas rendas e principalmente de setores econômicos superavitários, temporariamente desinteressados de investimento na órbita produtiva. Concordo inteiramente com o Ministro Simonsen quando diz: “Não basta, todavia, a existência de um potencial de poupanças. Desde 1965, com a promulgação da Lei nº 4.728, esse mercado (de capitais) vem recebendo extraordinário impulso em tamanho e diversificação, sem o que não teria sido possível sustentar o ritmo de crescimento. A indústria de bens duráveis não teria fôlego para se expandir sem o crédito direto ao consumidor, a de construção civil sem o sistema financeiro de habitação, a de bens de capital sem o apoio do FINAME, etc.”<sup>24</sup> E é exatamente porque concordo com o Ministro Simonsen que duvido da existência do

---

<sup>24</sup> Simonsen, M.H., “O mercado de capitais e a conjuntura econômica”, in BO, 27/09/76, Separata documento nº 10.

pequeno poupador voluntário a não ser como uma anomalia. O ritmo de crescimento de duráveis de consumo e da “indústria” da construção civil, a antecipação da demanda corrente por estes bens exigiram que o indivíduo de médias e mesmo de submédias rendas se endividasse liquidamente para a compra de tais bens financiados. Gastaram mais que suas rendas correntes e pagaram juros – os mais elevados do leque (acima de 100% a.a.) – em cumprimento desta função especializada de consumidor avançado. Isto não tem nada de surpreendente; afinal de contas, com uma estrutura industrial que precisa da contínua ampliação da procura corrente de suas produções, que, dados seus padrões de competição, desenha e redesenha o bem sem alterar suas propriedades intrínsecas, que incorre em tremendos gastos de publicidade para convencer do “algo mais” do redesenho e de sua marca. Uma indústria que precisa estimular mais compras e maior rapidez na substituição dos estoques de duráveis, encurtando cada vez mais seu ciclo na busca de sua ideal não durabilidade, não é compatível com a pequena poupança dos grupos de médias e submédias rendas. Esta indústria odeia – no sentido mais radical do termo – este pequeno poupador. Ora, supondo a ocorrência do impossível, que os construtores da nação lograssem êxito em criar e estimular esta figura, suspeito que estariam subvertendo o sistema em sua lógica e dinâmica. Imaginemos que uma campanha do tipo “compre ações” mediante incentivos, mudanças legais, etc. tivesse êxito e a classe média adiasse por um semestre a compra do novo carro e por alguns anos a entrada no sistema financeiro de habitação. Isto é simplesmente impensável, dado o tamanho igualmente impensável da crise resultante.

Cabe pois remeter à figura do pequeno poupador aplicador em ações para um museu de coisas raras e estranhas e concentrar a atenção nos glóbulos de poupanças dos estratos de rendas altas e principalmente dos setores superavitários. Neste sentido é legítimo falar da surpreendente capacidade de poupança catalisada pelas reformas do mercado de capitais pós-1964. Estes glóbulos de poupanças são certamente coisa importante. Porém o viés ideológico faz com frequência sua equivocada identificação com o pequeno poupador. Há consenso de que se existe título de crédito atraente à poeira de poupanças, este é o depósito em cadernetas de poupança. Durante o triênio que analisamos observa-se um tremendo



crescimento das cadernetas de poupança. Em janeiro de 1974 eram inferiores à metade dos aceites cambiais (letras de câmbio) e alcançavam cerca de 60% dos depósitos a prazo fixo (CDB). Em janeiro de 1976 as cadernetas eram equivalentes aos aceites e haviam superado os depósitos a prazo fixo. Tais dados devem, entretanto, ser manejados com cuidado: “É importante notar que 50% dos depósitos em cadernetas de poupança são superiores a 1.000 UPCs (...) e estes depósitos estão em mãos de apenas 2% dos depositantes.”<sup>25</sup> Logo, no principal, trata-se dos tais glóbulos de poupanças e não a poeira. Resta a pergunta: por que os glóbulos se orientaram para as cadernetas? Como mostrou a BVRJ, apoiada em subsídios técnicos do Prof. Langoni: “O incentivo fiscal, em geral, não cria poupanças. É um instrumento de reorientação e alocação de poupanças. (E...) é nossa opinião que houve um certo exagero na concessão de incentivos fiscais aos títulos de correção pós-fixada, particularmente depósitos de poupança.”<sup>26</sup> Assim os glóbulos irão de um a outro título de crédito ou retornarão aos setores econômicos onde foram gerados, segundo conjuntura e estímulos. Não creio que caminhem para a situação de acionista minoritário. Crescer, porém com o controle da empresa, do negócio, da atividade. Esta é a regra de ouro do capital. Não tendo espaço – dada a conjuntura – para crescer em tais condições no setor, na empresa, no negócio, na atividade onde foi gerado, o glóbulo de poupanças estará disposto temporariamente, mormente se estimulado por altos juros, liquidez e garantias, a financiar como credor o crescimento alheio ou ser co-partícipe de operações especulativas. Dificilmente aceita colocar-se permanentemente sob o controle alheio; assumir a posição de acionista minoritário quase sempre lhe parece pôr a azeitona na empada do vizinho. Durante o II PND, dada a conjugação da reversão cíclica com a peculiar montagem das instituições financeiras nacionais, esta vocação cigana dos glóbulos de poupanças foi exacerbada.

Tenhamos presente que a reversão cíclica em uma economia capitalista avançada por si só abre uma “preferência” pelo circuito financeiro e pelas atividades especulativas. Tal “preferência” foi exacerbada na medida em que a política de juros – correções mais juros positivos – converteu os títulos de crédito no porto adequado para a

---

25 EX, 22/12/76, p. 13.

26 BO, 06/12/76, Separata documento nº 14.

“ciganagem” dos glóbulos. Além do mais, nossas institucionalidades facilitaram liquidez e conferiram garantia a esses títulos. A esses poderosíssimos incentivos devem ser agregados o requinte supremo de tributação meramente proporcional – e baixa – aos rendimentos de tais aplicações. Se somarmos à resistência estrutural dos glóbulos, uma conjuntura que favoreça o circuito financeiro/especulativo, uma política de correção plena mais juros positivos e livres e o requinte do tratamento fiscal, é fácil entender o desinteresse por aplicações em ações. Há um corte esquizofrênico entre os apelos e medidas do II PND para o fortalecimento da empresa nacional e dos mercados acionários e a política financeira e creditícia executada no período.

Quanto à poeira de “poupanças” aplicadas em cadernetas, quero fazer uma observação marginal e trivial. Existe pequena “poupança” – microscópica, diria eu – aplicada em cadernetas. O equívoco é supor que é “poupança.” Sabemos que a indexação dos créditos e débitos a partir do mercado do dinheiro e das cartas de recompra possibilita a qualquer empresa aplicar seus saldos de caixa com correção e juro positivo. As famílias têm ante si duas alternativas, já que o *open* para a pequena e média renda é absolutamente enigmático e inacessível. Primeira, podem manter seus saldos em caixa em contas correntes nos bancos comerciais. Esta alternativa não dá correção nem juro positivo. Segunda, podem depositar em caderneta de poupança. Se o saldo lá permanecer um semestre, ganhará correção mais juro. Se os azares do orçamento doméstico exigirem o saque antes de concluído o semestre, a caderneta funciona como banco comercial: libera os fundos sem correção nem juro. Do ponto de vista das famílias de baixas e médias rendas a caderneta é um banco que às vezes permite rendimentos financeiros, logo, muito melhor que um banco. Além do mais, é garantida pelo BNH. Como o II PND procurou dar um exemplo de saneamento – caso Halles – e os cogumelos pipocaram no período, pensa a família pouco versada nas operações dos glóbulos de poupanças: melhor deixar o saldo para as férias de fim de ano, a reforma do carro, etc., num depósito de caderneta garantido pelo Governo.

Cabe ainda uma reflexão. Não poderia a Estratégia, buscando vencer a relutância dos glóbulos, deslocar violentamente suas preferências pelos títulos de crédito para as ações? Desde agora cabe sublinhar que foi

feito o contrário: durante o período adotou-se a política de preservar a correção e liberar a taxa de juro. O Ministro Simonsen sempre lutou por esta diretiva. Porém imaginemos o inverso, que o II PND reduzisse a correção e os juros e eliminasse a prática de remunerar saldos de caixa por aplicações de 24 horas no mercado do dinheiro. Sei que isto é impossível, que não há autoridade que imponha tal diretiva. Porém, raciocinando por absurdo, imaginemos que tal ocorresse. Como ficaria o refinanciamento da dívida externa em sua bola de neve? Que se passaria com o suprimento de capital de giro e crédito ao consumidor? Como funcionaria o mercado imobiliário? Subsistiriam os glóbulos de poupanças ou evanesceriam? O II PND já encontrou uma interarticulada construção na qual a colagem da dívida externa/dívida interna/mercado de dinheiro delimitava novas possibilidades de edificação. Pode-se tentar erguer andares ideais sobre esta gigantesca construção, porém não se pode demoli-la, pois se está assim erodindo os mais importantes alicerces.

Logo, o silogismo do diagnóstico não se verificou. Suas premissas encerram terríveis dúvidas. A experiência não demonstra que as empresas nacionais optem por crescer nas condições imaginadas pela Estratégia; o pequeno acionista potencial é uma ficção arqueológica; os grandes glóbulos de poupanças estão em jogo muito maior que o da Estratégia. Na medida em que o diagnóstico se alimentou de uma avaliação ligeira e viesada dos padrões de comportamento do sistema econômico, para daí impor a mudança de comportamento, ficou no ar. No específico em exame não houve ativação dos negócios bursáteis.

Minto, houve sim. Porém houve como uma derivada segunda da aflição com a ausência de respostas aos incentivos e reajustes institucionais. Afinal de contas, “altamente prioritário, para a consolidação no Brasil, de uma economia de mercado, é a mobilização da poupança mais em direção ao investimento e menos em direção ao empréstimo, com o desenvolvimento de mecanismos naturais de capitalização.”<sup>27</sup> “As Bolsas de Valores do Rio de Janeiro e São Paulo negociaram em 1977 um total de Cr\$ 38,19 bilhões, dos quais 84,5% referentes a operações à vista com incremento de 40,2% em relação ao ano anterior”, diz a Mensagem 1978.<sup>28</sup> Em 1976 haviam crescido apenas

---

27 CDE-IV, p. 36.

28 Mensagem ao Congresso Nacional, 1978, DCN, 02/03/78, p.15.

8,6%. Registre-se pois: após todos os incentivos tributários e em vigência, após a nova Lei das SA e após a CVM implantada, as transações bursáteis em 1977 apenas acompanharam a taxa de inflação, sendo que em 1976 se reduziram em termos reais. Convenhamos, é aflitivo. Esta aflição inspirou inúmeras medidas de injeção de recursos no mercado. Os prazos de resgate dos fundos 157 foram ampliados para cinco anos e foi ampliada sua faixa de aplicação para um mínimo de 70% em ações de companhias de capital aberto sob controle nacional. Em maio de 1975 o Ministro Simonsen anunciou o DL 1.401 regulando companhias de investimento para a captação de recursos externos para aplicação em Bolsa. Os fundos PIS/PASEP alimentaram aplicações em Bolsa e posteriormente serviram como *under-writer* residual no lançamento de ações de empresas. Foi ampliada a presença das companhias de seguros como investidores institucionais aos quais vieram se somar os fundos de pensão e montepios. Na verdade tais injeções provocaram pequenos *booms* no mercado de ações, pois se os glóbulos de poupanças não estão interessados em ficar na posição de acionistas minoritários, nunca foram de recusar uma boa possibilidade especulativa. Desnecessário dizer do efeito pedagógico ao revés que têm.

Como subproduto dessas tentativas de estimular os mercados acionários, são fortalecidos os grandes acionistas minoritários. Os bancos de investimento privados foram particularmente robustecidos como administradores de grandes carteiras de ações que em último termo se sustentam em fundos repassados pelo Estado. Nisso tem se resumido sua atuação. Como cartórios, obtêm ganhos na operação (administração) destes fundos. O II PND envidou seus melhores esforços para que cumprissem as funções pensadas quando da Reforma do mercado de capitais. É de se notar, inclusive, a delicadeza nas manifestações oficiais sobre bancos de investimentos. Um bom exemplo está na Exposição de Motivos que encaminhou a constituição da IBRASA. O BNDE, que é de longe o maior depositário de experiência com projetos do país, convidou as instituições financeiras privadas a participar do capital da IBRASA nos seguintes termos: “A opção de que participassem do capital instituições financeiras privadas brasileiras destina-se a assegurar, de um lado, a operação desta companhia em bases estritamente empresariais e, de outro lado, que essa organização viesse a contar, desde logo, com a importante

experiência acumulada que já somam algumas dessas instituições no trato de operações do mercado de capitais. Tal experiência se somaria, de forma mais proveitosa, ao conhecimento que detém o BNDE do perfil industrial do país.”

No segundo semestre de 1976 o Ministro Simonsen, falando no encerramento do 1º Congresso de Bancos de Investimento, sublinhou que o banco de investimento é um “segmento especialmente nobre do mercado de capitais.” Neste mesmo Congresso há uma avaliação sobre o problema do mercado acionário. Afinal, o Ministro estava falando com os grandes acionistas minoritários, administradores dos Fundos 157, futuros repassadores do PROCAP/FINAC, etc. Disse o Ministro: “desenvolver um mercado de ações na escala demandada pela economia brasileira é tarefa árdua, de médio prazo de maturação, mas que nem por isso nos deve desanimar.”<sup>29</sup> E surgem então as linhas de ação preconizadas: “Há, em primeiro lugar, que convencer as empresas mais sólidas e mais rentáveis a abrirem seu capital.” Isto sem dúvida é de grande interesse para os participantes. Porém o mais interessante é o que o Ministro indica como instrumentos para tal tarefa: “Creio que, nesse sentido, os melhores instrumentos são os incentivos fiscais e a liberdade das taxas de juro.” A meu juízo, a liberação pensada pelo Ministro sinalizava sua alta, e tem os seguintes efeitos:

a) estimular as empresas mais sólidas e mais rentáveis a aumentar suas aplicações financeiras, em busca de rendimentos não operacionais, nunca a abrir seu capital. Helio Beltrão, certa vez, falou: “O sistema atualmente vigente está inconscientemente transformando todos nós em uma espécie de agiotas do desenvolvimento. E, afinal, o desenvolvimento nacional precisa mais de sócios do que de credores.”<sup>30</sup> Na outra extremidade, a elevação da taxa de juros erode adicionalmente a situação das empresas endividadas;

b) estimular a “preferência” dos glóbulos de poupança às aplicações em títulos de crédito e no jogo do *open*. O Professor Octávio G. de Bulhões, em palestra na Bovespa em 14.12.76, perguntou: “Quem há de inclinar-se a adquirir ações, se a poupança disponível encontra aplicações no mercado monetário, em operações rentáveis e também

---

29 BO, 27/09/76, Separata Documento nº 10.

30 EX, 22/12/76, p. 13.

dotadas de plena liquidez?”<sup>31</sup> Aliás, sabendo disso, de longa data as corretoras operam no mercado de títulos de renda fixa. (Em 30 de junho de 1976 os compromissos de recompra das dez maiores corretoras superavam as recompras dos dez outros maiores operadores).

c) estimular durante um curto período operações especulativas nas Bolsas – a perspectiva de novos incentivos é estimulante de pequenos *booms* de eficácia comprovada.

Prosseguiu o Ministro naquele conclave falando da necessidade das novas leis (SA e CVM) que estariam a caminho. Isto, como já vimos, é do interesse dos grandes acionistas minoritários.

E finalizou o Ministro: “Como complemento, é necessário fortalecer os investidores institucionais, como vem sendo a linha de ação de todo o atual Governo.”<sup>32</sup> E o 1º Congresso se encerrou sob violenta salva de palmas dos bancos de investimento que se sentiram mais uma vez fortalecidos. Quanto ao mercado de ações, isto é uma tarefa “árdua, de médio prazo, mas que nem por isso nos deve desanimar.” Os bancos de investimento pensaram: é árdua e só temos razões para nos animar a curto, médio e longo prazos.

### **1.3 Medidas orientadas à constituição e/ou recuperação de empresas**

A prioritária preocupação do II PND com a grande empresa nacional inspirou todo um elenco de medidas orientadas seja à constituição de novas empresas, seja à recuperação de algumas, seja à emergência de novas formas empresariais oriundas de uma transformação induzida e/ou diretamente inspirada e amparada pelo Estado.

Sem a preocupação de esgotar tais medidas, procuraremos examinar alguns dos instrumentos e aspectos de sua operação.

No que respeita à recuperação de empresas, desde o DL 67.323 de 02.10.70, que foi criado o Fundo de Modernização e Reorganização Industrial – FMRI operado pelo BNDE. Com o II PND houve um reforço

---

<sup>31</sup> Idem.

<sup>32</sup> BO, 27/09/76, Separata Documento nº 10.

deste programa, que se assemelha a uma internação hospitalar de empresas debilitadas. Escutemos Reis Velloso falando da situação que exigiu a organização deste “hospital de empresas”: “O Governo, para evitar o desemprego e a inquietação em certos setores, vinha se vendo na contingência de, não raro, socorrer com ou sem intervenção, as empresas de certo porte, quando chegavam às portas da insolvência. Mas o socorro nem sempre era completo, de modo que as empresas, assistidas ou não, continuavam combalidas.”<sup>33</sup> O FMRI surgiu com a idéia de, através de tratamentos abrangentes e de um adequado período de “internação”, evitar que a deterioração da empresa chegasse a um ponto no qual improvisadas medidas parciais fossem incapazes de promover a reversibilidade do quadro. Quando do reforço do BNDE com os fundos PIS/PASEP, foi ampliado o FMRI. Na Exposição de Motivos aparece uma síntese das dimensões compreendidas pelo FMRI: “A atomização que se observa ao nível das unidades de produção (numerosas e de pequenas dimensões) e um envelhecimento relativo da capacidade instalada de produção, aliados a técnicas gerenciais ultrapassadas, são fatores que dificultam o aumento da eficiência e da produtividade de grandes segmentos industriais (principalmente ramos tradicionais), restringindo a sua posição competitiva nos mercados interno e externo. A eliminação desses fatores de atraso constitui o objetivo e a razão da existência desse subprograma” (FMRI).

Não temos condições de avaliar o programa. Até 1976, segundo o Ministro Reis Velloso, foram assistidas pelo FMRI 150 empresas. Recorremos à sua insuspeita avaliação: “Das empresas apoiadas até agora pelo Fundo, algumas foram muito bem-sucedidas. A grande maioria apresenta sucesso relativo. A experiência, em retrospecto, foi das mais importantes para um bom conhecimento dos problemas do empresário brasileiro (...) Não hesitamos (...) em considerar a atuação do FMRI, até agora, como de resultados preponderantemente positivos.”<sup>34</sup>

O Ministro falou de casos em que foi “obtida a recuperação das empresas nas mãos dos seus próprios donos” e de casos – sem especificar quantos – em “que se fez necessário, para a viabilização da empresa, a

---

33 Reis Velloso, J.P., *Brasil: A Solução Positiva*, op. cit., p. 150.

34 Reis Velloso, J.P., *Brasil: A Solução Positiva*, op. cit., p. 150.

transferência do controle acionário, imediato ou após curto prazo.”<sup>35</sup> A referência anterior nos aproxima do delicado tema das intervenções. Existem inúmeras razões, algumas das quais sublinhadas pelo Ministro Reis Velloso em *Brasil: A Solução Positiva*, que conduzem o Estado a intervir em empresas de vários setores. Cada caso é um caso. Quero sublinhar, entretanto, que o Estado assume com frequência aberta ou disfarçadamente o controle de uma série de empresas. As empresas financeiras têm sido, por regra geral, repassadas com muita facilidade. Conhecidos os dispositivos da chamada reserva monetária alimentada pelo IOF e a tendência à concentração do setor, não é surpreendente que haja uma disputa pela absorção de tão rentáveis cartas-patente. Totalmente distinta é a situação das empresas industriais. Durante o II PND “as intervenções em empresas industriais têm sido realizadas dentro de certos critérios, como sejam: a intervenção é para tentar salvar a empresa, e não o empresário (que perde o controle da firma); o objetivo é que a empresa continue funcionando e, se possível, venha a recuperar-se.”<sup>36</sup>

Tem sido distinto o prazo de permanência das empresas industriais sob intervenção, o que faz muitos empresários, em sua grita contra a estatização, suporem que o Ministro Reis Velloso, quando fala “após curto prazo”, usa o conceito com muita elasticidade.

Em seu livro, o Ministro falou com orgulho do índice de inadimplência do BNDE, que em 1975 foi 1,5%, um dos mais baixos “em todo o mundo, para instituições de fomento.” Creio, sem desconhecer o ótimo padrão de análise e acompanhamento do banco, que este índice de baixa inadimplência está inversamente correlacionado com o alto “índice” de intervenção. Sim, porque em síncrono com as intervenções cresce a carteira de empresas industriais sob controle do banco, que se empenha em transferir seu controle a terceiros, mas que não parece ter tanto êxito neste cometido quanto o BC com a transferência de cartas-patente de instituições financeiras.

É fácil entender o enorme atrativo das cartas-patente financeiras. No caso industrial sabemos que a política tem sido de não-outorga de cartas-patente. Porém não é somente neste nível que se deriva a

---

35 Idem, p. 152.

36 Reis Velloso, U.P., *Brasil: A Solução Positiva*, op. cit. p. 160.



dificuldade de localizar candidatos ao controle de empresas industriais sob intervenção. Ninguém conhece as condições em que o BC repassa cartas-patente de instituições sob intervenção branca. Suspeito que através de múltiplos dispositivos os prejuízos são absorvidos pelo poder público e/ou são conferidos outros favores – novas agências, absorção de ativos duvidosos, linhas de crédito especial de prazo ultralongo, etc. – que cancelam em boa parte o custo para a instituição financeira absorvedora. Além do que, a carta-patente tem um imenso valor, dadas a “lucratividade” do setor e a barreira institucional que ela significa. No caso de instituições não-financeiras, parece prevalecer outra doutrina. No início de 1976 Ministro Vianna lançou como sugestão a transferência do controle de grande número de empresas estatais instaladas em segmentos reservados à iniciativa privada – muitas delas oriundas de intervenções – para grupos testados de empresários nacionais. Na ocasião, a imprensa divulgou a nominata dos grupos considerados testados. Os detalhes dessa sugestão não são bem conhecidos, porém falou-se em um tipo de transferência que permitisse aos grupos escolhidos amortizar as “aquisições” com os lucros das próprias empresas. No mesmo ano surgiu a sugestão de um esquema parecido para a nacionalização e a privatização da Light. Resistências que provêm do interior das burocracias já constituídas nessas empresas estatais e de fornecedores, distribuidores e adquirentes de produções dessas empresas convergiram à doutrina “neotomista” no sentido de bloquear sugestões deste tipo. Não me compete pronunciar sobre os méritos e deméritos das posições alternativas; quero apenas sublinhar o silêncio e o distinto desenlace dos casos de instituições financeiras intervindas brancamente e transferidas suavemente. “Neotomismo” para a indústria, pragmatismo para as instituições financeiras dão a medida, neste particular, da “divisão” do II PND.

#### **1.4 Medidas orientadas à constituição de fortes grupos**

Perseguindo a diretiva de criação de fortes estruturas empresariais nacionais, o II PND se desdobrou em múltiplas direções: “Também é relevante na consolidação de uma economia poderosa, muitas vezes, ir além da concepção da empresa, estimulando a formação de grupos ou conglomerados, com reconhecida idoneidade e capacidade empresarial. Tal mecanismo se liga aos modelos empresariais de associações que têm sido desenvolvidas, dentro de diferentes esquemas.”<sup>37</sup>

Dentre esses esquemas, o mais conhecido é “o chamado modelo dos terços: empresa privada nacional, empresa estrangeira, organismo governamental (ou suas variantes 40%, 40%, 20%, etc.).” Ensaiado com êxito pré-II PND no pólo petroquímico da Bahia, esse modelo de associação foi o mais vulgarizado. Chegou a ser utilizado inclusive em uns raros casos de “nacionalização”, como seria exemplo a Sifco, amparada pela IBRASA. Para as *joint ventures* do projetado e adiado 3º Pólo no RGS, parece ter prevalecido a tentativa de aplicação de “um modelo aperfeiçoado em que se dá o comando à empresa privada nacional, com apoio do sistema BNDE, para que ela escolha o sócio estrangeiro e negocie a participação deste.” Finalmente, uma terceira modalidade, clássica para as alavancagens do capital próprio em termos de controle, apareceria no “modelo da *holding* (ou, melhor dito, da companhia de participação), em que diferentes empresas ou grupos nacionais formam uma empresa para realizar sua participação em um grande empreendimento, às vezes majoritariamente.”<sup>38</sup> Estas modalidades associativas fortemente amparadas pelos mecanismos de financiamento e capitalização criados pelo II PND, acopladas a uma política de identificação e promoção dos projetos, foram pensadas como o esquema para grandes projetos de ocupação dos espaços vazios. Não disponho de elementos para avaliar seu êxito, porém se considerarmos os insistentes reclamos oficiais por uma maior “agressividade” empresarial não seria desvairado supor que as respostas foram muito inferiores às necessidades identificadas pela Estratégia.

Sempre na perspectiva de formação de fortes estruturas empresariais, cabe uma referência à política de fusões e incorporações que seria instrumentalizada com a panóplia da área BNDE e com o DL 1.346,

---

37 CDE-IV, p. 36.

38 Reis Velloso, J.P., *Brasil: A Solução Positiva*, op. cit., p. 36.

de 25.09.74, que prevê incentivos fiscais neste casos (COFIE). O II PND, após registrar que nos Estados Unidos a tendência à concentração determinou a legislação antitruste, faz o diagnóstico explícito para esta política específica: “Em nosso país, sempre se tendeu à excessiva proliferação de empresas, desprovidas de poder de competição, pela insuficiência de escala. Mais ainda, como revelam estudos do IPEA e de outros órgãos, em um grande número de ramos industriais, o que se via era a presença de uma ou poucas empresas estrangeiras, com escala satisfatória, ao lado de uma multiplicidade de empresas nacionais, pequenas e fracas. Nessas condições, uma política de fusão de empresas nacionais – e o que se tem estimulado é exatamente isso –, para adquirir escala econômica, significa: elevar a eficiência do setor, fortalecer o empresariado do país e aumentar o grau de competição daquele mercado.”<sup>39</sup> Seria extremamente interessante examinar os casos em que foi aplicada a COFIE e uma avaliação de suas conseqüências. Se exitosas, a chamada não-teoria do oligopólio seria certamente enriquecida.

Cabe, como última referência no esquema de gestação de fortes estruturas empresariais, a linha de “formação de conglomerados nacionais, realizando a integração financeira, financeiro-industrial, financeiro-serviços, assim como outras fórmulas, de maneira flexível, em alternativas de liderança financeira, liderança industrial ou supervisão por empresa controladora (*holding*). O objetivo central deve ser a maior produtividade no uso dos recursos, pela fluidez intersetorial das aplicações, e a garantia de estrutura financeira sólida.”<sup>40</sup>

Creio que esta linha está em movimento, o que não tem nada de surpreendente, pois corresponde a uma tendência universalmente observada das empresas dominantes de caminharem para um movimento de conglomeração. Neste particular seria interessante verificar em que extensão e quais são as grandes empresas nacionais que atingiram este estágio. Uns poucos grupos industriais estão a caminho, por diversificação industrial, de prováveis conglomerados: Votorantin, Petróleo Ipiranga, GPC, Ultra, etc. Porém creio que as empresas que parecem ter maior fôlego nesta direção são as grandes firmas de engenharia. Camargo Correia é hoje um conglomerado, com banco, cimento, petroquímica, etc.;

---

39 II PND, p. 54.

40 Idem, p. 51.

Mendes Júnior está construindo uma usina siderúrgica em Juiz de Fora; Montreal já tem suas unidades industriais, etc.

Por outro lado, os grandes grupos financeiros – não diretamente, mas através de *holdings* controladoras e/ou sociedades sob comando pessoal de banqueiros – indicam um certo movimento incipiente nesta direção. Assim, no Grupo Unibanco são visíveis extensões societárias através de seu titular na mineração; o Grupo Econômico e a Cia. Internacional de Seguros têm participações petroquímicas; a Cobrasma está articulada com um grande banco paulista. Finalmente, são conhecidos alguns casos de grupos do segundo pacto – da “indústria” de construção civil – estarem a caminho do conglomerado do qual o melhor exemplo é o grupo Residência.

Já fizemos referência à idéia do II PND de pesquisar o “fator carente” na empresa nacional em busca de uma política de seu suprimento. Igualmente já sublinhamos que tal enfoque não pesquisa as razões históricas, no sentido da lógica econômica responsável pela carência, detendo-se em sua constatação e identificando a “falta” com a causa. Um fator carente particularmente sublinhado foi o da “debilidade tecnológica.” Em conseqüência, ocupa lugar de honra a política de suprimento dessa carência. “Tais mecanismos são os financiamentos do BNDE e da FINAME, as aprovações de incentivos pelo CDI, CAERE e outros órgãos, o registro no INPI e outros instrumentos na área do MIC. Fortalecimento da tecnologia nacional, através de maior apoio à pesquisa e da utilização de mecanismos que garantam a abertura de tecnologias externas e sua real transferência e assimilação. Dar-se-á incentivo, também, à crescente execução, no país, da engenharia básica e, se possível, à totalidade da engenharia de detalhamento.”<sup>41</sup>

Não está disponível uma avaliação das conseqüências dessa política. Em relação a seu objetivo maior, dado que não interfere no núcleo do movimento da economia, persegue um sonho. Cabe, entretanto, registrar que ela de certa forma está conferindo “cartas-patente” a outro segmento da engenharia nacional – o de projetos; e, por outra parte, teve o dom de irritar particularmente as grandes empresas estrangeiras. A este ponto voltaremos na próxima seção deste capítulo.

---

41 Reis Velloso, J.P., Brasil: A Solução Positiva, op. cit., p. 165.

## 2 O enquadramento da empresa estrangeira

Como já vimos, o diagnóstico que lastreou a formulação da Estratégia continha no pertinente à empresa estrangeira duas certezas basilares. Referimo-nos, de um lado, à idéia da existência de uma “tenaz” de capital nacional público em infra-estrutura e nacional privado nas órbitas agrícola, mercantil, imobiliária e financeira que permitiria internamente subordinar o capital industrial sob controle da empresa estrangeira aos objetivos econômicos nacionais; de outro lado, o atrativo da “ilha de prosperidade” que em um mundo multipolar e perplexo ante a crise possibilitaria um amplo espaço externo de manobra e de poder de negociação.

A segurança de poder lidar com tranquilidade com a empresa estrangeira, enquadrando-a na Estratégia, transparece no pronunciamento da primeira reunião ministerial: “O desenvolvimento do nosso sistema financeiro, os mecanismos de acompanhamento e de controle de preços, a participação das empresas multinacionais têm sido guiados por muitas regras não escritas e por critérios nem sempre explícitos que vêm sendo formados pelo consenso das autoridades no seu diálogo com o setor privado. Já adquirimos suficiente experiência para que, agora, explicitemos as regras do jogo, de modo a simplificar a administração pública, a fortalecer a confiança dos empresários e a assegurar a igualação das oportunidades.”<sup>42</sup> Segundo a imprensa, mais de um ano depois P. Lira, no I Seminário Internacional sobre Investimentos no Brasil em Salzburgo, colocou estas serenas convicções de forma absolutamente explícita: “O capital estrangeiro não é monolítico. Há conflitos e concorrências e precisamos jogar inteligentemente com isso para podermos lucrar (...) Além disso, temos uma parafernália para controle do capital estrangeiro que nenhum país do mundo tem.”<sup>43</sup>

Por conseguinte, a idéia de que o país já possuía em 1974 as condições econômicas, políticas e instrumentais para internamente

---

42 Pronunciamento de 19/03/74.

43 VE, 02/06/75, p. 77.

enquadrar a empresa estrangeira segundo as diretrizes estratégicas, e para externamente jogar no cenário internacional de molde a condicionar a entrada de novo capital nos montantes, composição e padrões de associação e de comportamento conforme a mesma Estratégia, forma o pano de fundo das medidas político-econômicas especificamente orientadas para o antigo e o novo capital do exterior.

Uma outra convicção está nos alicerces da política em relação ao capital estrangeiro. Trata-se da idéia de que este capital tem interesse no fortalecimento do capital privado nacional como condição de estabilização a longo prazo da economia e da sociedade brasileira. Reis Velloso coloca o ponto com absoluta clareza: “O fortalecimento, em geral, do setor privado, deve ser visto com bons olhos pela empresa estrangeira, e toda política de incentivo à empresa privada brasileira constitui forma de viabilizar, econômica e politicamente, o modelo da economia de mercado que o país está desenvolvendo.”<sup>44</sup> Segundo este argumento, as empresas estrangeiras somente teriam razões para apoiar a pretendida concentração de esforços do Estado para o fortalecimento da empresa privada nacional. Se o Estado se afastasse da arena econômica, mais fácil seria o aprofundamento da hegemonia da empresa estrangeira, dada a debilidade da empresa privada nacional. Esta seria porém uma vitória de Pirro, pois as empresas estrangeiras estariam “desestabilizando” sua presença em um horizonte de prazo maior. Assim sendo, a proposta do II PND e o maior peso do Estado na condução de uma Estratégia de Brasil-Potência representavam uma solução maximizadora de interesses. Da empresa privada nacional, porque seria a principal beneficiária, agora contando com o poder compensatório do Estado inclinado a seu favor; e da empresa estrangeira, que estaria, através de sua perda de posição relativa, conquistando um lugar seguro e permanente na economia do futuro.

Tenha-se presente que o II PND pretendeu, neste como em outros aspectos estratégicos, fazer uma revolução marginal. As presenças estrangeiras seriam respeitadas integralmente, seus interesses preservados, etc., porém na medida em que no acelerado crescimento em um novo Padrão de Industrialização seria preferencialmente beneficiária a “perna

---

44 Reis Velloso, J.P., *Brasil: A Solução Positiva*, op. cit., p. 103.

fraca”, no conjunto os pesos relativos iriam sendo inclinados a favor da “composição” estabilizadora de mútuo e convergente interesse.

Houve consciência das susceptibilidades do capital estrangeiro. Isto levou a linguagem oficial a praticar sobre a matéria uma particular delicadeza. Essa delicadeza pode ser captada sob muitos ângulos. Um deles é patente na preocupação de sempre colocar como objetivo da política de fortalecimento da empresa nacional a idéia de consecução de um “equilíbrio.” Em nenhum momento se explicita o ideal da hegemonia perseguida, apesar de dedutível de outras dimensões do discurso estratégico e da política econômica executada. A afirmativa “trata-se apenas de apoiar a empresa privada do país no seu esforço de cobrir deficiências que lhe reduzem o poder de competição em relação às duas outras pernas do tripé: a empresa governamental e a empresa estrangeira”<sup>45</sup> é dita e repetida. Outro ângulo delicado garante a não-adoção de legislação de caráter restritivo: “Trata-se, não de baixar legislação restritiva, mas de indicar como se deseja atue a empresa estrangeira no país, através de estreita cooperação entre as autoridades econômicas e a iniciativa privada.”<sup>46</sup> O II PND fala que sua política de fortalecimento da empresa nacional será executada sem legislação restritiva e mantendo a estabilidade das “regras do jogo” mediante um sistema de incentivos e estímulos financeiros e fiscais obtido com o manejo dos instrumentos político-econômicos de posse de CDI, CPA, Bancos Oficiais, Befiex, etc. Outrossim, a Estratégia enfatiza a necessidade de novas entradas de capital estrangeiro para complementar o esforço interno e agregar algumas dimensões exigidas para a construção da potência. Já na primeira reunião ministerial foi dito: “torna-se, pois, recomendável a manutenção, em áreas não estratégicas, da mesma política sábia de tratamento equânime e até mesmo favorecedor que vem sendo concedido ao capital estrangeiro, sobretudo capitais de risco.”<sup>47</sup> A delicadeza combinada à ausência de qualquer dúvida com respeito à capacidade nacional em lidar com o capital estrangeiro baliza as colocações iniciais do II PND. Ouvindo o Ministro Severo Gomes em entrevista de fins de 1974 creio que se obtém uma boa síntese da posição

---

45 Reis Velloso, J.P., *Brasil: A Solução Positiva*, op. cit., p. 102-103.

46 II PND, p. 53.

47 Pronunciamento de 19/03/74.

oficial: “Independência econômica e capital estrangeiro não são necessariamente conflitantes. O que importa é saber como o investidor vem e, mais importante, o que vem fazer (...) O importante é que o investimento estrangeiro se aplique em atividade da nossa conveniência e que seja feito com capital de risco em lugar de empréstimos(...) Não se pode tomar o caminho maniqueísta, recusando simplesmente o capital estrangeiro ou favorecendo sua absorção a qualquer preço. A questão deve ser resolvida por negociações constantes, onde nossa posição melhora dia a dia, na medida em que o país se torna economicamente mais forte. Os vários tipos de investimento devem sofrer julgamentos diários do equilíbrio de interesses envolvidos.” Na resposta à pergunta: “Essas negociações pragmáticas não provocariam perigosas confusões?”, coloca: “O perigo está em abandonar a realidade enquanto se procura marchar sobre belos roteiros apoiados em idealizações (...) poderíamos inventar uma nova nação chamada Brasil, descrita apenas no cérebro do negociador, que desconheceria nossas limitações reais. Da mesma forma, não deveremos ignorar nossa força, inclusive a de poder negociar da melhor maneira possível. É claro que o investidor estrangeiro vem ao Brasil procurando otimizar seus lucros, obter maiores vantagens. Precisamos recebê-lo manejando as relações de interesse que estão em jogo e que mudam constantemente.”<sup>48</sup> Em tudo isto transparece a confiança do negociador que considera bons os seus trunfos.

Delicadeza provoca gentilezas. Assim O. Freeman, presidente da *Business International Corporation*, ao apresentar as conclusões de sua mesa-redonda em Brasília, disse do prazer de estar num país “onde a demagogia nacionalista não está atacando as multinacionais como em outras partes do mundo.”<sup>49</sup>

As indicações supra-apontadas devem ser complementadas com o exame das diretrizes mais específicas para que se apreenda em sua integridade a política de capital estrangeiro do II PND. É no nível dessas diretrizes mais específicas que se desvela a ambição de enquadrar a empresa estrangeira a suas orientações estratégicas e de condicionar entradas à aceitação de novas regras de jogo. A avaliação do desempenho do II PND deve ser feita em relação a essas diretrizes, para que não se

---

48 VE, 01/01/75, p. 56.

49 VE, 11/06/75, p. 76.



dissolva no mar de recíprocas trocas de gentilezas o atrito do sonho com o real.

Começemos pela empresa estrangeira já instalada na economia. A seu respeito o II PND é explícito: “As novas funções que, agora, são esperadas da empresa estrangeira são: a) novos mercados, pela expansão das exportações, principalmente em manufaturados não tradicionais; b) contribuição ao desenvolvimento da pesquisa tecnológica, no Brasil, adotando orçamento próprio de pesquisa e contratando engenharia com empresas instaladas no país; e c) análise das repercussões de sua posição no mercado, evitando, inclusive, práticas de controle de mercado ou de absorção de competidores.”<sup>50</sup>

A função a indica que a empresa estrangeira deve contribuir para minimizar sua pressão sobre a capacidade para importar do país. Seu comportamento ideal seria o de cobrir todos os gastos em divisas oriundos de sua presença e contribuir liquidamente para a ampliação do raio de manobra externo da economia brasileira. O recado, se assumido integralmente, implicaria que a multinacional redefinisse o papel de sua filial brasileira dentro do marco do comércio internacional ajustando seus interesses neste nível – como bloco de capital – ao interesse nacional brasileiro.

A função b indica que a filial estrangeira deveria ir se preparando para a longo prazo dividir com sua matriz a primazia do desenvolvimento tecnológico. A filial brasileira, no futuro detentora de uma tecnologia desenvolvida no Brasil, não somente conquistaria por este ângulo autonomia em relação à matriz – que permaneceria com o resíduo, ou seja, sua legítima função de investidora, sendo despojada em relação à filial brasileira de sua posição de controladora da técnica – como também preparar-se-ia para disputar com a matriz, dentro do seu bloco de subsidiárias externas, o papel de exportadora de técnicas.

A função c indica que o Estado espera que a filial estrangeira faça um exame de consciência e não compita oligopolisticamente nem exerça seu poder monopólico nos oligopólios onde seja dominante. O II PND sublinha sua particular preocupação com a absorção de competidores. Espera que prevaleça em cada setor uma “saudável” competição em

preços, e não a “doentia” competição de capitais, transferindo parcialmente ganhos de produtividade – acicateados pela saudável competição – à coletividade via redução de preços relativos.

O II PND não apenas esperou que as empresas estrangeiras assumissem as novas funções. Procurou, como havia explicitado, estimulá-las a preencher essas novas funções.

Perseguiu-se a contribuição da empresa “principalmente estrangeira ao balanço de pagamentos. Essa contribuição se verifica através do aumento das exportações, da substituição de importações e do aporte maior de capital de risco, em lugar de financiamento.”<sup>51</sup>

No pertinente às exportações, em adição ao sistema de incentivos, créditos fiscais e linhas especiais de financiamento, realizou-se um grande esforço adicional. Foi dada continuidade ao programa Befiex, assinando-se novos contratos para programas especiais de exportação notadamente com a indústria automobilística: a imprensa veiculou com abundância informação sobre balanços comerciais por ramos industriais e empresas (o que não deixa de ser uma tentativa de “coerção moral”). O CDI, ao retirar incentivos de diversos setores, ressalvou sua preservação quando se tratasse de projeto precipuamente orientado para exportação. A observação do crescimento nesses anos das exportações de manufaturados em alguns ramos tipicamente dominados por filiais estrangeiras revelaria certa eficácia de tais medidas e estímulos. Creio que é inquestionável uma componente de resposta às políticas.

Entretanto, cabe qualificar um pouco esta observação, pois dado o descenso cíclico interno a busca de mercado externo seria uma resposta normal. Ocorre que essa resposta foi lograda apesar do descenso cíclico externo. Uma hipótese para explicar o interesse das multinacionais em abrir um espaço para exportações de suas filiais brasileiras em um conjunto de transações internacionais pouco dinâmicas poderia radicar no elevado nível de incentivos e estímulos dados internamente. Sendo o sistema brasileiro de incentivos tão generoso, a elevação da rentabilidade da filial brasileira depende da parcela que exporta. Sendo assim, para a competição interfiliais brasileiras interessa às matrizes, por razões econômicas e políticas, abrir espaço no comércio internacional. Se esta

---

51 Reis Velloso, J.P., *Brasil: A Solução Positiva*, op. cit., p. 101.

hipótese for correta, a situação de uma empresa nacional – com maiores dificuldades de obtenção de espaço externo – em um oligopólio submetido a este tipo de competição tenderá a se deteriorar; poderíamos inclusive imaginar uma situação em que o *export-drive* poderia ser a tática de concentração. Cabe registrar que o subfaturamento nas exportações incentivadas pode abrir interessantes possibilidades para as operações da filial dentro do respectivo bloco.

Estas são considerações meramente hipotéticas de muito difícil, para não dizer impossível, comprovação. Porém podemos afirmar que pelo menos no caso da indústria automobilística a performance exportadora serviu de argumento adicional para o não-atendimento de outras insinuações do II PND. Na resposta às críticas quanto ao padrão de operação da indústria os dólares dos respectivos projetos Biefex pesam muito. Isto transparece na entrevista dada por T. Schumcker, presidente da Volkswagen alemã, que, após fazer referência ao compromisso de exportações da filial brasileira da ordem de 1 bilhão de US\$ em dez anos, reitera a importância do feito: “existe no mercado mundial uma forte concorrência entre os fabricantes de automóveis, de modo que há um limite para aumento espetacular das exportações.” Logo adiante maneja tranqüilamente com a pergunta: “A indústria automobilística brasileira está preparada para fazer esta conversão (menos autos, mais caminhões e utilitários, insinuada como desejável pelo II PND em 1974)? Já há algum tempo a indústria de automóveis não desfruta mais de prioridade dentro do plano brasileiro de desenvolvimento. Mas é de se esperar que sua expansão prossiga em ritmo acelerado. Partimos da suposição de que a produção continuará concentrada no setor de automóveis, porque também nesse setor, no futuro, se verificará um aumento de demanda. Nosso otimismo se baseia nas possibilidades da indústria brasileira e no aumento da renda nos próximos anos.”<sup>52</sup>

No referente à substituição de importações no sentido conferido pelo II PND (grandes projetos na área de insumos básicos e bens de capital) foi muito reduzida a presença das grandes empresas estrangeiras aqui instaladas. Entretanto creio que cabe menção a um esforço por “nacionalizar” componentes de suas respectivas linhas. Na medida em que

houve elevação das cargas tributárias e posteriormente foi instituído o mecanismo dos depósitos equivalentes a 100% do valor da importação por 360 dias, houve um encarecimento de componentes importados indutor da já referida nacionalização. G. Levy, presidente da Gillette do Brasil, falando em inícios de 1976, informa: “Se a Resolução 354 tivesse sido adotada há um ano e meio, a Gillette teria enfrentado problemas. No início de 1975, no entanto, criamos um comitê de nacionalização de itens importados. Só para ter uma idéia: o isqueiro Cricket tem 26 componentes. No começo de 1975, 24 desses componentes eram importados. Hoje apenas dois são fabricados no exterior e brevemente um deles deixará de ser.”<sup>53</sup>

Se a declaração da Gillette foi modal poder-se-ia supor que a mesma clarividência que produziu em tempo oportuno respostas em termos de nacionalização deve ter produzido em tempo precedente uma oportuna estocagem de itens importados. A relutância do II PND de aplicar medidas de contenção de importações dada sua confiança inicial em ampliar fluxos de comércio externos em época de crise deve ter criado os tempos oportunos: para estocar e para nacionalizar.

Finalmente cabe registrar o pequeno acolhimento à esperança do II PND de um “aporte maior de capital de risco em lugar de financiamento” pelas empresas estrangeiras aqui instaladas. A relação Entradas pela Lei 4.131 (principal modalidade de obtenção de financiamentos...)/ Investimentos em 1974 foi de 35/10 e em 1977 a 4.131 foi 4,6 vezes superior aos investimentos. Existem inúmeras razões para o baixo atendimento daquela esperança: a mais elementar reside em que num descenso cíclico se encurtam as oportunidades de investimentos. Porém isto poderia explicar um baixo nível de entradas de capital pela modalidade investimentos, porém não explicaria a crescente opção por entrada pela modalidade de financiamentos, que cresce em proporção à modalidade de investimentos e em termos absolutos. Alguém poderia pensar que o volume crescente de entradas de 4.131 seria a reação à intermitente política restritiva de crédito e permanente política de atração de empréstimos em moeda; que as operações deste tipo estariam sendo realizadas pelas filiais para cobrir suas necessidades de capital de giro.

Tendo presente que as restrições creditícias não se distribuem por igual por todo o universo de empresas e que as preferências dos financiadores internos recaem sobre as mais solváveis e seguras, não é de supor que tenha sido por “falta” de crédito interno para as filiais estrangeiras – clientes preferenciais da nossa rede bancária – que se ampliaram as entradas de financiamentos, nem tampouco como uma cooperação para as contas externas brasileiras. Creio que as entradas se ampliaram porque aqui houve e há um grande negócio para empresas com fontes e canais externos. Sabemos que a taxa de juro interna em aplicações financeiras de alta liquidez e baixa taxa de risco esteve em nível superior ao das taxas de juro do mercado internacional. Assim sendo, ao buscar financiamentos no exterior a filial estrangeira conseguia uma fonte mais barata de capital de giro e a possibilidade de obtenção de ganhos líquidos por aplicações financeiras internas. A primeira motivação pode ter inspirado entradas iniciais de 4.131, porém o crescente peso dos lucros não-operacionais nos balanços das grandes filiais não deixa a menor dúvida de que a segunda motivação tornou-se progressivamente prevalecente. Deve ter ocorrido algo como uma descoberta progressiva das vantagens excepcionais da órbita financeira brasileira.

Em julho de 1976, no limiar da dissolução do sonho no 3º Encontro Nacional de Exportadores, Benedito F. Moreira, diretor da Cacex, “criticou as grandes empresas, sejam nacionais ou estrangeiras, que são marginais no que se refere à exportação, pois não desenvolvem uma política exportadora global. Apenas atendem a demandas ocasionais.”<sup>54</sup> A frustração governamental com o não-cumprimento da função a indicada no II PND parece ter feito desta exposição uma catarse, pois a respeito das empresas médias e pequenas disse Moreira que não eram exportadoras de fato, mas embarcadoras: “Sua produção não é vendida, é comprada.” Para mim a observação é esfingética pois recuso-me a crer que B. Moreira acusou as pequenas e médias de pequenez. Na mesma lavagem d'alma disse “que a Cacex havia identificado operações triangulares de importação de bens sofisticados produzidos por países industrializados através da ALALC para escapar do depósito compulsório.”<sup>55</sup>

---

54 VE, 23/06/76, p. 83.

55 Idem.

O II PND, no capítulo de política tecnológica, havia sublinhado que o grosso do esforço seria orientado no sentido de atualizar a “tecnologia de grande número de setores, fazendo-os beneficiar-se do conhecimento já existente em países desenvolvidos (transferência de tecnologia).”<sup>56</sup> Suspeito que as medidas implementadoras da política de transferência de tecnologia converteram-se na principal frente de atrito Estado/Empresa estrangeira. Sim, porque Reis Velloso, ao sublinhar que uma atitude pragmática e realista consideraria que “a contribuição mais importante das multinacionais, obviamente, não é o aporte de capital. Desde logo, a transferência de tecnologia sofisticada e de novos métodos de gestão empresarial evidencia-se mais relevante”,<sup>57</sup> não está se perguntando sobre o real interesse da multinacional em transferir tecnologia para a periferia.

Ao longo de 1974 se avolumaram indicações da principalidade conferida pelo II PND à transferência de tecnologia. Na primeira reunião ministerial foi dito: “No que se refere ao setor crítico do desenvolvimento tecnológico (...) trataremos de criar instrumentos que induzam as empresas privadas e públicas, nacionais e estrangeiras com sede no país, a se engajarem no esforço primacial de elaboração e adaptação de tecnologia.”<sup>58</sup> O Ministro Severo Gomes, em fins do ano, deu um recado absolutamente claro: “A transferência de tecnologia é outro aspecto sedutor (do investimento estrangeiro) desde que a indústria aqui instalada traga efetivamente seus conhecimentos. O que nos incomoda é a empresa estrangeira desmemoriada, que ainda paga assistência técnica à matriz pela informação tecnológica que já não pode desconhecer, fugindo assim de uma parte importante do interesse nacional no investimento.”<sup>59</sup>

O II PND considerou que a preexistente legislação brasileira sobre contratos de compra e venda de tecnologia era suficiente, não sendo necessárias inovações legais. Todo o problema radicaria em dotar a agência encarregada do registro dos contratos de licenciamento e assistência técnica dos meios e diretrizes compatíveis com as diretivas estratégicas. Severo Gomes declarou: “A legislação é eficiente. Mesmo

---

56 II PND, p. 136.

57 Reis Velloso, J.P., *Brasil: A Solução Positiva*, op. cit., p. 104.

58 Pronunciamento de 19/03/74.

59 VE, 01/01/75, p. 56.

que não seja introduzida nenhuma modificação, o INPI tem plenas condições de controlar esses pagamentos (por transferências de tecnologia).”<sup>60</sup> Em junho de 1975 vieram à luz as novas diretrizes. Dentre estas cumpre destacar:

a) eliminação sempre que possível de contratos que fixem vagamente pagamentos por tecnologia como uma porcentagem sobre o faturamento. “O importante é policiar as formas de pagamento que não possibilitam um controle real do que foi transferido.”<sup>61</sup> “Não vamos mais autorizar contratos sobre ‘pacotes’, isto é, que envolvam simultaneamente, e sem bases definidas, todos aqueles itens.”<sup>62</sup> (A lei prevê contratos de pagamentos de *royalties* sobre marcas e patentes e a contraprestação por serviços de assistência técnica. Existiam em 1975 aproximadamente 5.000 contratos de assistência técnica à base do “pacote.” Esta modalidade impedia a especificação do que a economia estava comprando, por quanto, e sob que condições).

b) uma particular atenção sobre os contratos de assistência técnica firmados entre matriz e filial, dado que nestes casos não há “conflito de interesses”, exigindo maior policiamento.

c) o apoio à empresa nacional em suas negociações com licenciadores e prestadores de serviços de assistência técnica com o objetivo de aumentar seu poder de negociação; “O INPI está atento à essência desses contratos e pode, eventualmente, aconselhar o empresário a desistir do negócio ou procurar novos parceiros.”<sup>63</sup>

d) a preferência para pagamentos de valor fixo e definido em relação às modalidades de porcentagens sobre o faturamento; “... vamos eliminar o pagamento por assistência técnica, ou semelhantes, sobre o faturamento. Essa assistência será paga por um valor fixo.”<sup>64</sup>

e) a não-aceitação de cláusulas restritivas e de “desapropriação”, pela matriz, de eventuais aperfeiçoamentos logrados no país.

Ao anunciar a atenção que seria dada à forma e às substâncias de negociações contratuais de assistência técnica e licenciamento de marcas e

---

60 EX, julho 1975, p. 11.

61 EX, julho 1975, p. 11.

62 G. Hatab, Presidente do INPI, *idem*, p. 12.

63 S. Gomes, *idem*, p. 11.

64 *Idem*.

patentes, as autoridades fizeram referência a casos ilustrativos na área de turismo, à situação de contratos com a indústria terminal e de autopeças, à desatenção de empresas nacionais para cláusulas leoninas e astutas, etc., sublinhando um novo estilo por meio do qual a ação do INPI faria parte de uma política de aquisição e absorção tecnológica a serviço da Estratégia.

O curioso do anúncio sobre o novo estilo foi sua coincidência cronológica com o 1º Seminário Internacional sobre Investimentos no Brasil, em Salzburgo, e a reunião da *Business International Corporation*, em Brasília. Pareceria que as autoridades brasileiras consideraram o momento adequado para transmitir seu recado – iremos renegociar a colaboração estrangeira, pois o Brasil tem trunfos que lhe permitem não mais aceitar cláusulas vis.

Sintomaticamente as críticas do BIC sublinharam problemas nas áreas de remessa de *royalties*, registros de patentes e pagamento de tecnologia às matrizes.<sup>65</sup> Segundo a imprensa, na abertura da reunião de Salzburgo, F. Lutterbacher, presidente da Brown–Boveri, disse que havia existências demasiadas no que toca à constante transferência de tecnologia avançada do país-sede para o Brasil, bem como ainda havia muitas restrições ao envio de dinheiro para o exterior a título de pagamento por assistência técnica.<sup>66</sup> A Nestlé teria pedido a volta das patentes para produtos alimentícios e farmacêuticos, esquecida de que mesmo na Suíça, país de origem da empresa, não se observa esse tipo de proteção legal.<sup>67</sup> Um ano depois, quando da reunião do *Council of the Americas* com o Ministro da Fazenda, foi levantada como preocupantes a maneira de estabelecimento de *joint ventures* com empresas nacionais e a clara preferência por projetos estrangeiros que se dispusessem a não remeter recursos para o exterior por tecnologia transferida.<sup>68</sup>

A nova forma de atuação do INPI no campo da transferência de tecnologia foi mantida. Operada pragmaticamente, tendo presente que cada caso é um caso, as diretivas de 74/5 não foram abandonadas e

---

65 Ver VE, 11/06/76. O documento do BIC manifestou preocupações com o surgimento de setores nacionalistas dentro do governo.

66 VE, 04/06/75, p. 76-77.

67 Idem, p. 77.

68 VE, 07/07/76, p. 105.



progressivamente o órgão foi aperfeiçoando seus instrumentos normativos resultando no seu famoso AN-15. E se houve tema de queixas recorrentes foi exatamente a mera aplicação da lei como defendeu Severo Gomes.

Por que o tema é tão delicado? Não creio que a irritação se origine de certas anteparas colocadas às remessas para o exterior por este conceito. As remessas “tecnológicas” são da ordem dos lucros e dividendos. Certamente em alguns casos a irritação pode estar localizada neste nível menor. Por exemplo, uma grande cadeia hoteleira gostaria de ter esta porta aberta para remessas a título de transferência de tecnologia de economia doméstica ampliada. Fecharam a porta e isso lhe foi irritante. Porém, na imensa maioria dos casos, o que está em discussão não são as sutilezas de um tremendo semântico – o que é transferência, se as cláusulas contratuais permitem ou não essa transferência, qual o uso que pode ser dado à tecnologia transferida, etc.; nem tampouco o bloqueio parcial de um canal de remessas (existem outros). O irritante é que a política implementada pelo II PND neste particular alinha de fato a autoridade estatal no núcleo de uma relação de poder. O acesso e/ou ampliação da participação em muitos dos mercados brasileiros agora tem uma passagem por esta nova instância, a política tecnológica. O preço cobrado pela autoridade estatal é o despojamento parcial de vantagens técnicas ciosamente preservadas pela matriz em troca do acesso ao mercado brasileiro. As negociações agora têm um fiscal. A entrada no Brasil passou a exigir a renúncia parcial de uma variável significativa das articulações centro-periferia. Aqui a grande fonte de irritação, não tanto pela cobrança efetiva, mas sim pela ameaça potencial. E se em muitos casos, provavelmente na maioria, as renegociações não alteram basicamente as relações de poder, é inquestionável que casos houve – notadamente na petroquímica e na farmacêutica – em que o alinhamento do Estado implicou êxitos significativos na direção preconizada pelo II PND. Tais casos, geralmente localizados em setores onde existe uma aberta competição tecnológica capitalista, sem desconhecer a possibilidade de suprimento da heterodoxa fonte socialista, são brechas de uma muralha que outros temerários poderão no futuro pretender ampliar.

Cabe assinalar que, dados o padrão de desenvolvimento associado e toda a malha de articulações preexistente, a linha de frente de reclamações contra o INPI não precisa ser constituída pela empresa

estrangeira. Muitas empresas nacionais sobrevivem via modalidades de compra de tecnologia com contratos que prevêm uma percentagem sobre o faturamento. Através desses contratos não conquistam autonomia tecnológica, apenas se mantêm no mercado. Periodicamente renegociam seus contratos. Ocorre que tais modalidades passaram a ser desencorajadas e em muitos casos vetadas pelo INPI. Para atender à nova forma, essas empresas nacionais – atuais beneficiárias dos contratos impugnados – precisariam passar a se comportar como grandes empresas, equipando-se para absorver e adaptar tecnologia transferida. Ora, para se comportar como grandes, em primeiro lugar precisam ser grandes e em segundo lugar precisam estar convencidas das vantagens microeconômicas de um comportamento absorvedor-adaptador de tecnologia. Como não são grandes e, com grande freqüência, não estão convencidas das vantagens de tal comportamento em matéria tecnológica, a exigência ameaça sua sobrevivência como média e pequena, associada e dependente, porém sobrevivente na faixa de mercado que lhe coube. Compreende-se a irritação de inúmeras empresas nacionais que passam a ser a linha de frente de crítica à nova forma da política de transferência de tecnologia.

A terceira função esperada pelo II PND para a empresa estrangeira preexistente foi, como vimos, o recado para que fizesse um “exame de consciência” alterando seu padrão de comportamento oligopólico e renunciando a *take overs*. Creio que no nível do CIP procurou-se instrumentalizar o primeiro ponto. Existem muitas razões para supor magros resultados, quase tantas quanto as modalidades de preservar margens de lucro. A mais imediata das razões estava na diretiva adotada pelo CIP de repartir com os consumidores parte dos eventuais ganhos de produtividade. Se no descenso cíclico não se verificassem ganhos de produtividade a norma permaneceria em suspenso?

Em contrapartida, foi basicamente atendida a reiterada recomendação: “não existe nenhuma proibição (para a compra de empresas nacionais por capitais estrangeiros) (...) (porém) de acordo com as normas econômicas vigentes (...) o Brasil está mais interessado em receber mais investimentos”,<sup>69</sup> apoiada por medidas tais como a proibição

---

69 JB, 15/08/74.

pelo CDI e pelo BNDE de transferência de controle de empresa incentivada ou financiada. Aqui e ali alguns *take overs* tiveram lugar – a Revlon comprou o controle de Bozzano na área de cosméticos por US\$ 20 milhões; uma série de médias empresas industriais gaúchas foram vendidas; houve forte penetração na indústria de laticínios, etc.– porém no principal o *take over* não foi uma prática freqüente nos anos do II PND. Pelo contrário, em diversas entrevistas, filiais estrangeiras fizeram questão de sublinhar que não pretendiam comprar ou integrar-se verticalmente. Já vimos que esta questão esteve ligada às vantagens comparativas entre o residual “à venda” e as vantagens na órbita financeira, para não refazer referência às facilidades de no descenso cíclico as líderes aumentarem sua participação no mercado sem *take overs*.

Podemos agora passar ao exame das oportunidades abertas a novas entradas de capital estrangeiro. Com respeito aos setores não prioritários, o II PND, ao retirar os incentivos do CDI, não fechou a porta, se bem que tornou a entrada sensivelmente mais difícil. Nada impede uma estrangeira de instalar-se sem os incentivos do CDI; apenas o custo do investimento será superior. São conhecidos alguns casos destes na área química que desestimularam *joints* já constituídas. Já vimos que a diretiva de desconcentração em alguns casos pelo critério regional poderia abrir acessos incentivados. Entretanto, na medida em que ficou mais nítido o quadro de declínio cíclico, houve pequena pressão por entrada em setores não prioritários.

Com respeito às áreas prioritárias o II PND marcou claramente onde e sob que condições aceitaria entradas de capital estrangeiro. Creio que fez um corte dentro das prioritárias em estratégicas e não-estratégicas. Não é muito fácil definir este corte. Porém, reunindo indicações de diversas fontes, creio que o II PND considerava áreas prioritárias não-estratégicas, entre outras, as seguintes:

a) O complexo agropecuário. O Ministro Paulinelli declarou em Salzburgo: “Pretendemos atrair o capital estrangeiro não só na produção como também nos serviços de transporte, comercialização e armazenamento, entre outros.” Não haveria o menor perigo de que a comercialização dos produtos agrícolas ficasse nas mãos das multinacionais. “O melhor controle que pode haver na comercialização é

o aumento da competição.”<sup>70</sup> Deduzo que esse setor não foi considerado estratégico. Aliás, a Nestlé entrou no beneficiamento do cacau, a Anderson Clayton aumentou seu setor de prensagem de soja e algodão, etc. A área de laticínios menores – queijos, iogurte, etc. – começou a ser ocupada. Creio, entretanto, que a preocupação principal era a moderna empresa na produção primária incorporando solos inéditos com novas técnicas – cerrados do Brasil Central, por exemplo. Nessas frentes parece não ter sido muito grande o entusiasmo (há referência a uma *joint* japonesa nos cerrados). Afinal os capitais vão para onde seu padrão de competição prometa e/ou preserve bons lucros, e isto no Brasil parece estar mais no controle oligopólico/oligopsônico de fluxos de alimentos e produtos primários de exportação, não exatamente em pioneirismos empresariais nos cerrados ou irrigação no médio São Francisco. Compras de imensas áreas nas regiões periféricas foram freqüentes. Representando parcelas pequenas nas imobilizações das grandes filiais estrangeiras, tais áreas permitiram sob o amparo dos incentivos regionais o desenvolvimento de alguns projetos e seu posicionamento em ativos de promissora valorização. Porém creio ser prematuro identificar nisto uma marcha da grande empresa para a agropecuária pioneira.

b) Grandes projetos orientados basicamente para exportações foi área em princípio permitida e aspirada pelo II PND para projetos sob controle estrangeiro. Creio que sob esse critério transitaram alguns projetos de papel e celulose. Um caso curioso é o do pólo da Dow Chemical, que teria aprovado sua unidade de cloro-soda – área estratégica – na Bahia sem nenhuma gota de capital nacional, dado que seria um projeto para exportação.

c) Alguns projetos de tecnologia não difundida, principalmente na área de bens de capital, onde a recusa de permitir o controle estrangeiro implicaria não dispor de nenhuma planta no Brasil.

Dois diretivas com respeito às áreas prioritárias e não-estratégicas foram claramente enunciadas: a) preferência por projetos sob controle de capital nacional – privado ou privado/público e b) preferência a projetos que promovam a transferência e a absorção de tecnologia, e, dentre estes,

os que não obriguem a empresa brasileira a remessas por conceito de tecnologia transferida.

Como complemento a essas diretivas dar-se-ia preferência à diversificação dos investimentos estrangeiros em relação a país de origem; neste sentido, capitais europeus, japoneses, árabes, etc., seriam particularmente bem-vindos.

O II PND foi estrito quanto às prioridades estratégicas: “nos setores estratégicos, definidos pelo Governo, manter-se-á o controle das empresas por capitais nacionais, através de mecanismos econômicos, e não de legislação restritiva.”<sup>71</sup> Aqui a regra das *joints* com maioria de capital nacional seria não uma preferência mas sim uma exigência. Nessas áreas os dispositivos definidos pelo CDE teriam a mais alta ponderação: preferência, nas compras de equipamentos, por consórcios liderados por empresas nacionais; nas associações promovidas pelo Estado, negociar primeiro o sócio nacional para posteriormente procurar o sócio estrangeiro; garantia pelo sócio estrangeiro – que a este título teria participação no projeto – de abertura das tecnologias de processos ou produtos; alto índice de engenharia básica no país; total realização interna na engenharia de detalhamento, etc.

Creio que, na tentativa de obtenção de tais condições nas áreas estratégicas prioritárias, houve, na medida em que certas negociações falharam, devido às próprias condições impostas, à conjuntura internacional, ou à constatação de problemas na “ilha”, uma diminuição das exigências. Concessão à descoberta de que não é tão fácil enquadrar o capital estrangeiro no papel de investidor menor pode haver conduzido a magros resultados do tipo estatutos e acordo de acionistas da usina de Tubarão, recém-divulgados pela imprensa e que parecem não ser exatamente o pretendido em 1974.

Não se depreenda da observação de uma clara redução progressiva no nível de condições na medida em que duras realidades se lhes antepuseram, que as diretivas do II PND não tenham apresentado alguns resultados positivos. *Joint ventures* foram negociadas – por exemplo, a CVRD conseguiu armar esquemas dentro das diretivas do II PND para *pellets* de minério de ferro, celulose, alumínio; algumas filiais

estrangeiras anunciaram sua intenção de ampliações através de *joints* com maioria nacional – por exemplo, a Mannesmann, com seu projeto de não-planos;<sup>72</sup> bem como em certos setores as oportunidades de participar de *joints* foram avidamente disputadas por grupos estrangeiros – exemplos são numerosos na área petroquímica. Em contraponto a esses resultados, cabe ter presente que “as companhias estrangeiras ainda conseguem exercer uma força significativa nessas *joint ventures* a despeito da condição formal de acionistas minoritárias”;<sup>73</sup> a permanência de grupos nacionais privados nas *joints* é precária e minguante em muitos casos. A evolução do grupo iniciador Euluz no projeto Salgema é um exemplo. Em outros casos a capitalização do grupo estrangeiro corresponde à mera transferência de tecnologia (podem ser encontrados casos na petroquímica); finalmente, algumas *joints* armadas foram desfeitas.

Uma avaliação rigorosa ainda está por ser feita. Suspeito, porém, que na medida em que o diagnóstico do II PND foi contestado pela história, dificilmente se poderá encontrar nos resultados parciais logrados uma inversão qualitativa da organização industrial brasileira. Os resultados logrados provavelmente serão apenas novas “formas” através das quais aquelas tendências se aprofundaram.

Por outro lado, em um regime fechado, as negociações globais não são conhecidas. A tentação de ser veiculada apenas a face positiva, sem notícia das cláusulas menos agradáveis, é uma tendência natural reforçada “naturalmente” em situações de reduzido e controlado debate nacional. Ao *outsider* resta o ler nas entrelinhas. Assim, por exemplo, quando uma Mannesmann diz a respeito de projetada *joint* que “o *know-how* utilizado pela Mannesmann há 15 anos, no exterior, permitirá uma redução de até 30% no custo de implantação do projeto”,<sup>74</sup> o *outsider* está autorizado a supor que a capitalização da Mannesmann será pela transferência dessa tecnologia que utiliza há 15 anos, que uma parcela apreciável das encomendas será importada, etc. Além do mais, acha curioso que existindo a Mannesmann do Brasil há tanto tempo, sua matriz ainda não tivesse transferido essa tecnologia; ou, alternativamente, a *joint* emergente daqui a 15 anos estará com a tecnologia atual. Nessa data a

---

72 VE, 16/04/75, p. 90.

73 BA, 29/09, 12/10/75, p. 12. Citando O'Shaughnessy no *Financial Times* de 23/09/75.

74 VE, 16/04/75, p. 90.

matriz poderá provavelmente negociar outra *joint*. O *outsider*, quando registra que uma IBM diz que continuará “a desenvolver esforços no sentido de buscar um incremento da transferência de tecnologia para o país”,<sup>75</sup> pode maliciosamente ligar essa declaração às pretensões dessa empresa de entrar no setor de minis. O mesmo *outsider*, quando lê o presidente da Shell do Brasil dizer que “nenhuma restrição indica qualquer espécie de discriminação contra a empresa estrangeira”,<sup>76</sup> liga a elegância da declaração às negociações dos contratos de risco. Da mesma forma, sabe da associação da Shell com a Petroquisa em uma *joint* petroquímica, porém se pergunta do interesse da Shell em abrir para participação brasileira seu projeto de defensivos agrícolas no Centro Agro-Químico de Paulínia, etc.

O *outsider* tem razões para duvidar inclusive da eficácia de um tom pragmático nas negociações conduzidas por um regime autoritário. Do pragmatismo não tem nenhuma dúvida. Em Salzburgo, segundo a imprensa, o Ministro Simonsen disse que o governo poderia facilitar a entrada de capitais estrangeiros no país em “casos especiais” contornando a chamada “regra dos dois terços.”<sup>77</sup> Neste mesmo conclave P. Belloti, em resposta às preocupações levantadas sobre o tema da assistência técnica, teria dito: “Assistência técnica é uma preocupação das empresas estrangeiras, mas não conheço uma empresa sequer que tenha deixado de se instalar no Brasil por falta de uma solução das autoridades para o seu caso específico.”<sup>78</sup> Creio, como *outsider*, que ouvidos atentos dos grandes grupos estrangeiros captam uma ansiedade subliminar que traduzem em: temos cartas fortes.

Outrossim, na medida em que as duras realidades da reversão cíclica conduzem ao abandono dos dez por cento, notícias de dificuldades na marcha de projetos centrais da Estratégia, desistência de projetos já anunciados – por exemplo, o cancelamento do projeto Olinkraft (papel e celulose) – etc., deve-se ter fortalecido a convicção dos grupos estrangeiros de que tinham cartas fortes para as negociações pragmáticas. Entretanto, como *outsider* creio que o pior problema do pragmatismo é

---

75 EX, março 1976, p. 10.

76 Idem, p. 11.

77 VE, 11/06/75, p. 77.

78 VI, 09/06/75, p. 40.

que gera insegurança em relação às regras do jogo. Sem entrar no mérito, a Du Pont havia se submetido a duas tripartites. Uma no projeto Salgema, outra para a produção de TDI na Bahia – Isocionatos do Brasil. Ocorre que *a posteriori* a Bayer passou a implantar um projeto TDI em Cubatão e a Dow foi em frente com seu projeto soda-cloro na Bahia. Muito compreensivelmente, a Du Pont minguou sua presença nas tripartites. Estes casos circulam *urbi et orbi* e plantam a seguinte semente: se aceito, qual a garantia que tenho de amanhã outro não vir a conseguir melhores condições?

Entretanto houve persistência em pautar as negociações a partir das orientações propostas e implementadas pelo II PND. O pragmatismo e a ansiedade podem ter cometido pecados veniais em relação àquelas diretivas. A liberalidade dos contratos tecnológicos é hoje coisa do passado e com persistência infatigável buscou se fortalecer o capital nacional.

Essa persistência e essa coerência, apesar dos pecadilhos pragmáticos, geraram numerosas reclamações. No seminário “Investir au Brésil”, no início de 1975, as empresas francesas colocaram que no Brasil as estrangeiras eram discriminadas na hora de obter recursos no mercado interno, obrigando o Ministro Simonsen a explicar: “Ocorre apenas que a demanda de recursos do próprio empresariado nacional é superior ao volume de créditos que os bancos oficiais podem suprir. É natural, portanto, que estimulemos as empresas estrangeiras a obter seus empréstimos no exterior.”<sup>79</sup> Na reunião da BIC em Brasília e no Congresso de Salzburgo surgiram as reclamações contra as preferências creditícias dos bancos oficiais, as dificuldades de aprovação de projetos pelo CDI, a nova forma de contratação de tecnologia, etc. Um ano depois, quando da Reunião do Council of the Americas com o Ministro Simonsen, como uma função inversa da evolução da economia, algumas manifestações beiram níveis de ousadia crescentes. A. Robertson, da Eaton Corporation, disse: “A situação do país está tão ruim quanto há seis meses atrás.”<sup>80</sup> Segundo a imprensa, os participantes demonstraram sua preocupação “com restrições a remessas de lucros, à maneira de

---

79 VE, 07/05/75, p. 95.

80 VE, 07/06/76, p. 105.



estabelecer *joint ventures* com empresas nacionais e gozo de incentivos governamentais.”<sup>81</sup>

Uma indicação de que o II PND logrou êxito em sensibilizar as empresas estrangeiras quanto à firmeza e à conveniência das *joint ventures* apareceu no *Financial Times*, que falou de “uma recente pesquisa que investigou, entre 300 empresas estrangeiras, uma eventual disposição em comprar companhias brasileiras. O resultado revelou que 48% não comprariam, preferindo participar minoritariamente de *joint ventures* (...) há dez anos atrás, todas as empresas estrangeiras teriam manifestado a disposição de assumirem o controle dos projetos.”<sup>82</sup>

Dada a reversão cíclica, ao espaço não muito atraente e em atrofia marcado pelo II PND para o investimento produtivo se contrapôs o imenso e atraente espaço para aplicações financeiras. Nesta área de empréstimos em moeda a boa disposição foi notável e constante. J.G. Ogilvie, vice-presidente da Morgan Guaranty Trust, interrogado em fins de 1975, dá uma resposta típica: “Até agora o Brasil não deixou de ser uma boa alternativa.”<sup>83</sup> Já discutimos a questão de como o espaço para a acumulação/especulação financeira se converteu em uma fantástica fronteira para a realização de lucros. O capital estrangeiro, que em 1976, no nível das 1.069 maiores empresas apresentava a mais alta rentabilidade (lucro líquido/ patrimônio líquido), diante da rigorosa marcação do espaço produtivo feita pelo II PND, foi premiado com o espaço livre do circuito financeiro alargado progressivamente pela política antiinflacionária e de “equilíbrio” das contas externas.

Em fins de 1975, a escalada da dívida externa e a crescente opção por financiamentos em moeda já estavam patentes. É válido supor que o banquete “ali na esquina” estava recebendo levas e mais levas de comensais. Neste cenário, em meados de 1976, o ex-Ministro Pratini de Moraes, na ocasião à testa do GPC, lança, sendo pouco depois acompanhado pelo Emb. Roberto Campos: “Seria de grande valia se parte do capital de empréstimo investido fosse transformada em capital de risco. Do ponto de vista dos efeitos sobre o desenvolvimento, sabemos ser indiferente que os recursos entrem sob a forma de empréstimos ou

---

81 Idem.

82 BA, 29/09 – 12/10/75, p. 45.

83 EX, novembro 1975, p. 12.

participação. Creio que uma contribuição importante que as companhias estrangeiras, no momento atual, poderiam oferecer ao Brasil seria transformar parte de seus débitos em capital de risco.”<sup>84</sup> Herética para os ortodoxos do II PND e absolutamente desinteressante para empresas estrangeiras e longa cadeia de intermediários financeiros, esta sugestão, ao contrário do que supõe seu autor, é diferente em seus efeitos. A respeito da diferença, gostaria de utilizar as palavras absolutamente insuspeitas de um F. Carvalho, presidente da BVRJ: “o fator risco foi praticamente eliminado de todos os segmentos desse mercado (de capitais) com exceção da atividade mais sadia, qual seja, a co-participação nas empresas através do investimento em ações, único instrumento de aplicação que apresenta as três características inerentes aos investimentos de qualquer país do mundo: rentabilidade, risco e liquidez. Em outros investimentos, o Brasil eliminou o risco, assegurando-lhes ainda juros reais e positivos e garantidos contra a desvalorização da moeda (...) Nossos empresários já verificaram que a melhor opção é assumir o papel de prestador de dinheiro.”<sup>85</sup>

### 3 Igual tratamento para desiguais

Suponho que ao longo do segundo semestre de 1976 deve ter nascido no seio do governo uma sensação de perplexidade. Por que – deve ter se perguntado – esta insatisfação? Afinal, em 1974, quando do lançamento do II PND, somente ouvi inúmeras declarações enfáticas de aceitação. Hélio Beltrão, na época presidente do Grupo Ultra, fornece um bom exemplo: “O Plano é realista mas confiante, como convém a um país que, embora consciente das limitações e dificuldades, está plenamente seguro de sua própria viabilidade.”<sup>86</sup> E, ao longo dos anos subsequentes, todo um elenco de medidas foram acionadas em conformidade com as diretivas inicialmente acolhidas com entusiasmo. Entretanto, em paralelo aos esforços de implementação da Estratégia, foi em crescendo a grita contra a “estatização.” Deve ter lhe parecido particularmente injusto que

---

84 BO, 16/08/76, p. 17.

85 VE, 21/05/75, p. 94.

86 TE, outubro 1974, p. 19.

as áreas mais barulhentas estivessem localizadas no capital nacional. Afinal de contas, nenhuma das administrações anteriores realizou tantos esforços em prol do fortalecimento da perna fraca e nenhuma administração dela havia acolhido tantas críticas frontais e sistemáticas. Ninguém poderia se queixar do desempenho macroeconômico. Sob as diretivas do II PND ao longo do cotidiano enfrentamento dos desequilíbrios das contas externas e impulsão inflacionária, taxas positivas de crescimento haviam sido preservadas e um elenco de projetos caminhava. E a empresa nacional havia sido particularmente beneficiada pelas posições que lhe haviam sido abertas nesse elenco de projetos. Em relação ao “milagre”, uma performance econômica inferior no quantitativo, porém certamente – segundo a perspectiva do II PND – superior no qualitativo. No quantitativo, brilhante se comparada com a de outras economias; e, no qualitativo, materializando uma trajetória de acercamento à Nação-Potência, certamente inferior à desejada, porém nunca à prometida pelo II PND, pois neste documento e em subseqüentes pronunciamentos sempre se advertiu que os números eram indicadores e não metas. Por exemplo, M. Vianna dizia no início de 1975: “Devem-se esquecer taxas de crescimento de 10% ao ano, número mágico no passado, mas não nesse governo, que nunca se comprometeu com taxas nominais de crescimento ou de inflação. São os resultados que ocorrem e que não devem ser antecipados. A Estratégia adotada é de crescimento e desenvolvimento acelerados. Não há meta nominal de crescimento econômico, pois a meta é de desenvolvimento global. Modelo dá idéia de rigidez. Pragmatismo implica flexibilidade.”<sup>87</sup>

A pergunta no palácio deve ter sido: por que tanta grita? Por que este crescendo contra a estatização? Trata-se de uma manobra de escusos interesses ameaçados por nossa Estratégia ou de uma incompreensão. Para prevenir esta hipótese expliquemos de novo. O CDE, através da AEPN, voltou a explicar o que já havia dito e redito. Porém prosseguiu a grita. Este empresariado é ingrato, deve ter sido o comentário em diálogos palacianos. Isto transparece no tom irritado de declarações das autoridades no período. Em agosto de 1976, A. Calmon, então presidente do banco do Brasil, no IV Encontro Nacional de Produtores de Açúcar, extravasa a

---

87 VE, 20/04/75, p. 83.

irritação: “o empresário, quando tem dor de barriga, apela para o governo; curada a dor, reclama da intervenção do governo na economia. Mas, agora, ‘quem não tem competência’ vai quebrar mesmo.” Dois dias depois o Ministro Simonsen, em resposta às queixas do presidente da ADEMI: “Hoje, vivemos uma época de turbulência. Ou se aceita um pouco de turbulência ou se recusa a viagem, já que ninguém é obrigado a entrar no avião. Nós procuramos entender os problemas dos senhores, mas pretendemos que os senhores também compreendam os nossos.”<sup>88</sup>

Talvez esta frase do Ministro Simonsen encerre além da irritação um significado bem maior de sua intenção quando foi proferida: existiram duas problemáticas distintas e pelo visto, uma recíproca incompreensão.

Em primeiro lugar surpreende a existência de uma recíproca incompreensão. Conhecidas as bases sociais de sustentação do regime político não deveria haver tal incompreensão. Queixas recíprocas são naturais, fazem parte das regras do jogo, do diálogo entre o poder e suas bases. Uma certa tonalidade alta das queixas também seria natural, mormente em uma época de reversão cíclica. Porém o crescendo e a intensidade da grita das bases que conduz a públicas confissões de incompreensão, grita contra a estatização, explicação pelo AEPN, escalada na grita, etc. revela a existência de uma insólita quebradura entre o poder e suas bases.

A busca das raízes da quebradura poderia partir da constatação da existência de duas problemáticas. O governo tem uma visão sobre a problemática da empresa nacional distinta de como esta se vê. Não é fácil recuperar a visão governamental da problemática empresarial, porque creio que existiram duas visões que caminharam juntas e em uma curiosa e obrigada coexistência. A primeira, explícita no II PND, e correspondentes medidas de implementação apreciada páginas atrás; e outra, subjacente nas políticas de curto prazo orientadas ao equilíbrio das contas externas e contenção da aceleração inflacionária, sobre a qual fizemos referências apenas laterais.

Vimos que o II PND considera que a debilidade da empresa industrial nacional é devida à sua fraca capitalização: “A forma de efetivamente garantir que não se crie, no País, uma tendência à

estatização, contrária à filosofia do Governo, é dar força e vitalidade à empresa privada nacional, que, antes de tudo, precisa de capitalização”. Se tivesse fundos para investir e alguns outros fatores (especialmente acesso à tecnologia), ela estaria disposta a crescer e pretenderia a hegemonia nos setores onde estivesse instalada. “Com outras palavras, o problema dos espaços vazios é, freqüentemente, expressão da carência de recursos de risco nas mãos das empresas privadas nacionais.”<sup>89</sup>

A partir desse interesse básico, o Estado pode propor uma troca à empresa nacional. Confere preferência a seus projetos de expansão, cria-lhe acesso a fundos para investir e supre-lhe outros fatores e em troca recebe da empresa nacional sua adesão ao projeto de construção da Nação e de seu capitalismo social. A empresa nacional orientar-se-ia para os espaços vazios nas áreas prioritárias e permitiria, por dois mecanismos, a consolidação do neocapitalismo: de uma parte, concordando em abrir seu capital – a forma preferida pelo II PND para suprir-lhe fundos para investimento; de outra parte, concordando, na medida em que obtivesse ganhos de produtividade, em transferi-los, em parte, via redução de preços aos consumidores.

Assim, identificando como problemática básica da empresa nacional sua dificuldade de capitalização, o II PND procurou atender num mesmo movimento a este interesse e a seu projeto social. Inclusive deixa entrever que, no seu modo de ver, a baixa capitalização teria inibido a empresa nacional de cumprir plenamente sua missão empresarial e social.

A preocupação maior do II PND com a dimensão social do fortalecimento da empresa nacional aparece instrumentalizada nas cláusulas que definem o acesso aos fundos de investimento ou de participação. Isto ficou claro páginas atrás, quando examinamos as medidas de estímulo aos mercados primário e secundário.

Já tivemos oportunidade de examinar as razões de uma resposta da empresa nacional, muito aquém das expectativas do II PND a seu convite para ocupar espaços vazios em uma reversão cíclica. A ampla oferta de fundos para investir sujeitos às condições especiais de bom comportamento não teve acolhida tão entusiástica. Entretanto, independente da interpretação adotada para este fenômeno, é

inquestionável que as medidas de implementação do II PND neste particular foram pensadas para criar uma vantagem diferencial a favor da empresa nacional *vis-à-vis* a empresa sob controle estrangeiro. A idéia de uma debilidade a ser compensada é o óbvio suporte lógico da diretiva em prol da empresa nacional.

Porém este não foi o suporte ao nível tático da política econômica. No dia-a-dia do esforço por “equilibrar” as contas externas e conter o processo inflacionário, as medidas aplicadas não fizeram distinção entre nacionais e estrangeiras. Aplicou-se tratamento igual a empresas em situação estruturalmente desigual. À guisa de exemplo examinemos a política de preços.

Creio que esta política foi inicialmente pensada como um vetor de garantia de um bom comportamento da empresa no sentido de adequada política “social.” Isto aparece claramente formulado pelo II PND, que situa a política de preços como a dimensão que compatibilizaria a concentração da produção com a perseguida melhor distribuição dos frutos do progresso. É útil relembrar seu delineamento: A “política de preços é orientada no sentido de dividir os ganhos de produtividade entre o produtor e o consumidor. Isso corresponde à regra prática que já se vem adotando, principalmente no setor industrial, de evitar que os preços dos produtos finais se elevem na mesma proporção dos aumentos dos custos dos insumos. Com isso, se realiza redução real dos preços dos bens e serviços, ampliando progressivamente o mercado: os ganhos de escala e outras formas de aumento de produtividade passam a significar não apenas maiores lucros para o produtor, mas também preços mais baixos para o consumidor, no processo histórico de ampliação das bases do consumo de massa.”<sup>90</sup> Esta política seria, segundo o II PND, complementada pelo manejo do crédito e dos incentivos fiscais no sentido de evitar práticas oligopolistas.

O CIP foi criado após o susto com a performance da política de estabilização praticada no triênio Castello Branco a partir de um diagnóstico de inflação de demanda. Na contra-argumentação de inflação de custos e do reconhecimento implícito do caráter oligopólico da indústria no Brasil, nasceu o CIP – uma heresia no quadro doutrinário da

---

90 II PND, p. 54-55.

administração anterior. Antes de apreciar alguns detalhes da operação desta agência durante o II PND, convém ouvir da própria administração Geisel sua avaliação sobre a política de preços praticada de 74 a 77.

Para tal recorreremos à absolutamente insuspeita Mensagem ao Congresso Nacional 1978: “Inovações e aperfeiçoamentos têm sido introduzidos permitindo ao CPI melhor embasamento de suas decisões e reduzindo, ao mínimo, os possíveis atritos com as áreas empresariais envolvidas. Dessa forma algumas empresas e setores passaram a ter seus preços controlados segundo regime de liberdade vigiada. Muitas empresas estão beneficiadas com reajustes de preços a título de recuperação de rentabilidade perdida, em decorrência de controles a que foram submetidas em anos anteriores, além dos reajustes normalmente concedidos em razão de aumento nos preços dos insumos.”<sup>91</sup>

Este trecho é profundamente elucidativo quanto a:

a) reconhecer que foram concedidos em 1977 reajustes de preços para recuperar rentabilidade perdida, o que equivale admitir que houve compressão de rentabilidade antes daquela data. A recuperação dar-se-ia mediante a autorização para reajustes superiores às altas de preços de insumos;

b) reconhecer que as decisões CIP nem sempre estiveram “muito embasadas”, daí decorrendo atritos com as áreas empresariais envolvidas. Um dos modos de minimizar atritos foi o regime de liberdade vigiada, do qual beneficiaram-se algumas empresas e setores.

Assim, a Mensagem 1978 reconhece ter havido uma queda de rentabilidade e ter sido praticado pela agência um *modus operandi* gerador de atritos com as empresas. Esta é uma novidade, pelo menos no nível das Mensagens. A de 1975 assim se refere ao órgão: “O CIP, como órgão incumbido de elaborar e executar medidas destinadas à implantação da sistemática reguladora de preços no mercado interno, dirigiu sua atuação no sentido de participar da reversão da expectativa inflacionária. Sobretudo através do incentivo à celebração de acordos setoriais.”<sup>92</sup> A Mensagem 1976 informa: “O CIP, em 1975, estabeleceu novos critérios de controle, visando ao maior automatismo dos reajustes de preços, à manutenção da rentabilidade dos setores controlados a níveis satisfatórios

---

91 Mensagem 1978, DCN, 02/03/78, p. 17; grifos meus.

92 Mensagem 1975, p. 44.

e à fixação de preços por produtos e setores, e não por empresas, tomadas individualmente.”<sup>93</sup> Não localizei referências ao CIP na Mensagem 1977. Em paralelo ao constante anúncio de modificações, ajustamentos, etc. no *modus operandi* do CIP, é uma constante a contínua queixa das empresas contra o órgão, finalmente reconhecidas pela Mensagem 1978. Tenho razões para supor que o maior montante de queixas proveio da empresa nacional.

Vale aproximar mais a lente numa tentativa de reconstituição política de preços, reconstituição esta que, desde agora, reconheço precária.

Ao início da administração Geisel o Ministro Simonsen adotou a tática da inflação corretiva. Qual a razão para a adoção dessa tática? Em 1973 procurou-se conter os preços em 12%; isso teria criado uma inflação reprimida que, no nível do CIP, significaria haver segurado artificialmente os preços naquele ano. Inúmeros setores industriais no início da nova administração estavam à porta do CIP reclamando a queda de sua rentabilidade: química, farmacêutica, siderurgia, eletroeletrônica, mecânica, automobilística, etc. O Ministro Simonsen sempre foi um campeão da verdade dos preços. Para restabelecê-la permitiu inicialmente uma série de reajustes, para buscar sua contenção a partir de um patamar mais realista – algo como soltar os preços para apanhá-los mais acima. Em inícios de abril o Ministro Simonsen considerou a inflação do primeiro trimestre inteiramente atípica e explicou: “O governo vai ser extremamente severo, daqui por diante, com elevações de preços além das margens permitidas (...) O importante é que estamos encerrando este ciclo de reajustamentos de preços e pretendemos dar um basta nas elevações.”<sup>94</sup> Prevalencia aparentemente a idéia de que a expansão monetária do ano anterior exigiria este novo patamar, porém a partir daí a política de estabilização seria eficiente: “liberados os preços represados e eliminados os subsídios, aumentam os preços mas o processo (inflacionário) não precisa continuar obrigatoriamente.”<sup>95</sup> Ainda que não se possa localizar uma estimativa precisa, admite-se que ao início de sua gestão o Ministro Simonsen imaginava para 1974 uma inflação da ordem de 20% (o

---

93 Mensagem 1976, p. 26.

94 VE, 10/04/74, p. 81.

95 VE, 10/04/74, p. 87.



primeiro trimestre havia percorrido metade dessa cifra). Por conseguinte, após o restabelecimento do novo patamar, o CIP seguraria os reajustamentos enquanto as demais políticas atenuariam o processo.

Isto significa uma clara diretiva para o CIP. Uma vez concedidos os ajustes corretivos da repressão do ano anterior, o CIP não mais concederia reajustes que absorvessem integralmente as elevações de custos das empresas. Com este comportamento estaria evitando os conhecidos efeitos de realimentação e implementando uma orientação do II PND. Por outro lado, na medida em que se confiava no êxito da política gradualista de contenção inflacionária, o ônus imposto pelo CIP às empresas seria declinante no tempo. O importante dessa orientação inicial para o CIP é que uma parte dos aumentos de custos não seria repassada aos preços, cabendo às empresas absorver pelo menos em parte as elevações de custos através de melhorias de produtividade. Note-se que aqui está havendo uma alteração sutil da diretiva do II PND. Segundo sua perspectiva, as empresas, ao se expandirem, transmitiriam, via queda de preço relativo, ganhos de produtividade oriundos de sua expansão para os consumidores. No nível do CIP estava-se implementando uma política de não-transferência integral das elevações de custos, para, atenuando os efeitos realimentadores, pressionar as empresas a elevar produtividade sob pena de ver cair a rentabilidade respectiva. Quando uma economia se move em expansão e ampliando a utilização de capacidade já instalada é possível controlar com certo êxito o reajuste de preços, pois para a maioria de empresas e setores os custos fixos unitários são cadentes.

Ocorre que em 1974 o ciclo já se havia revertido e em importantes ramos industriais estavam caindo rapidamente as taxas de crescimento de faturamento. O estudo de Bonelli e Werneck mostra quedas particularmente acentuadas nos gêneros industriais ligados ao consumo tipicamente de massa — têxtil, vestuário, calçados e produtos alimentares.<sup>96</sup>

Para este quadro convergiram, de um lado, os reflexos da reversão cíclica sobre o crescimento do emprego, e, por outro, a modéstia dos reajustes salariais de maio de 1974. Apesar de o reajuste do salário

---

96 Op. cit., p. 27.

mínimo ter sido superior ao esperado,<sup>97</sup> ele não compensou a inflação reprimida de 1973. Algumas convicções presidiram a política salarial do primeiro semestre da administração Geisel. De um lado está a euforia com a pressão sobre o mercado de trabalho provocada pelo auge cíclico. O Ministro Simonsen disse na época: “Em São Paulo, ninguém quer trabalhar pelo salário mínimo.”<sup>98</sup> Estado eufórico com o mercado de trabalho que persistiu pelo menos até a publicação do II PND: “Chegou mesmo a revelar-se um início de escassez de mão-de-obra não qualificada, em centros metropolitanos como São Paulo e Rio de Janeiro”.<sup>99</sup> Estado eufórico que se projetaria para a frente na medida em que a Estratégia garantiria — e nesta época prevaleciam certezas — um crescimento contínuo e sustentado; logo, garantiria a pressão altista no mercado de trabalho. Na oportunidade o Ministro Simonsen explicava como esse mercado funcionaria: “os salários modificam-se pelos ajustamentos naturais do mercado (...) não vejo qualquer razão para mudar o sistema, alimentando os preços. É bom lembrar que o governo estabelece apenas um chão e não um teto. O que importa efetivamente não é o decreto mas o pagamento real.”<sup>100</sup> Com esta visão de um perfeito funcionamento do mercado de trabalho no Brasil — que para si prescindia a presença de sindicatos operantes — o Ministro Simonsen não considerou necessária uma correção maior do salário de base, repondo integralmente o reprimido em 1973.

Assim como um intróito ao grande movimento de reversão cíclica, estavam convergindo a redução da taxa de crescimento do emprego e a erosão do salário real de base. Essa redução golpeou os setores de bens de consumo de massa. Enquanto isso, a elevação dos juros e a excitação do sistema financeiro levavam o comércio a manifestar outra preocupação: “O mercado interno encontra-se em forte crise, em face não só da queda das vendas como também da progressão alarmante de inadimplência constatada pelo Serviço de Proteção ao Crédito. Estou

---

97 Pelo menos parte da imprensa foi surpreendida: “os índices surpreenderam os líderes sindicais mais otimistas, ao superarem a até então considerada intransponível barreira dos 20% — o aumento mínimo para os Estados mais ricos, foi de 20,4%, e o maior, para as regiões mais pobres, chegou a 24,7%.” VE, 08/05/74, p. 21.

98 VE, 03/04/74, p. 63.

99 II PND, p. 23.

100 VE, 10/04/74, p. 83.

convencido de que os prazos cada vez mais longos em que estavam sendo financiadas as vendas a crédito, nos últimos anos, constituem uma das principais causas da queda do atual poder de compra de grande parte de nossos consumidores.”<sup>101</sup> Isto foi dito em outubro de 1974 por J. Geyer, presidente da Casa Masson e ex-presidente do Clube dos Diretores Lojistas. Não concordo com sua explicação, porém vale registrar que o comércio já estava sentindo, através de queda de vendas, a convergência supra-referida, que lhe aparecia como uma exaustão das margens de endividamento familiar. E, gritando muito: “O mercado consumidor está em concordata.” Como sabemos, tudo isso levou a concessão de um abono salarial de 10% em novembro de 1974.

É no quadro acima descrito que devemos posicionar o CIP em meados de 1974 tentando implementar a diretiva de não transmitir integralmente as altas de custo de insumos para induzir um esforço por incremento de produtividade. O espaço para a expansão da produção corrente em importantíssimos ramos industriais estava se reduzindo rapidamente. As empresas desses ramos, não podendo diluir custos fixos em uma produção agrandada, entrariam necessariamente em conflito com o CIP. O ciclo e a política de estabilização fariam do CIP o alvo predileto de empresas que não estavam pensando em crescer, mas sim em preservar suas massas de lucros. O II PND para tal tinha uma proposta. Nos setores prioritários: “aceitem nosso convite, recebam fundos e tenham no futuro massas de lucros ampliadas.” Nos setores não prioritários: “melhorem sua produtividade – por absorção de nova tecnologia, renovação de equipamentos, racionalização administrativa, etc.” Nada disso é sedutor no curto prazo, onde se busca preservar massas de lucros, mormente considerando que os setores que primeiro sentiram a reversão não eram exatamente os de maior prioridade para o II PND. De qualquer forma, a empresa sabe que sua boa marcha no longo prazo passa pelo curto e aqui e agora o CIP aparecia como a grande ameaça a seus lucros.

Em junho de 1974, S.M. Vital, na época secretário do CIP, concedeu uma longa entrevista à revista Exame.<sup>102</sup> É interessante selecionar algumas de suas respostas para recuperar as intenções prevalentes naquele tempo sobre o manejo do CIP.

---

101 TE, out./74, p. 17.

102 EX, jun./74, ps. 75/82.

O CIP tem uma série de armas legais contra infratores de seus limites – cortes de crédito em estabelecimentos bancários oficiais, requisição de estoques, proibição de redesconto na rede bancária, inspeção de contas pela Secretaria da Receita Federal, etc. Foi colocada a S. Vital a seguinte pergunta: “Considerando o alto grau de endividamento das empresas brasileiras em estabelecimentos oficiais de crédito, a suspensão de crédito – punição usual do CIP – não é uma punição muito pesada?” Resposta: “Talvez seja. Mas quem precisa considerar isso são as próprias empresas. Se todos quiserem maximizar seu bem-estar individual sem levar em conta a coletividade chegaremos, fatalmente, à anarquia. Uma empresa que tem crédito facilitado no Banco do Brasil, projetos financiados pelo BNDE, incentivos fiscais, tem a obrigação de adotar uma norma de conduta condizente com os objetivos globais da sociedade.”

Na verdade o entrevistador deveria ter interrogado o então secretário do CIP sobre o tratamento das empresas endividadas diante das não-endividadas. Creio ser consensual o alto grau de endividamento – com estabelecimentos bancário/financeiros, oficiais ou não – da maioria de empresas nacionais. Distinta é a situação das empresas estrangeiras, que, mesmo endividadas, contam com forte apoio em potência de suas matrizes, de resto facilitado pela política de atração de capitais de risco e de empréstimo. Finalmente, é lugar-comum que numa reversão cíclica estão em pior posição em um quadro acirrado de competição oligopolística as empresas com menor poder de resistência – as nacionais. Entretanto o CIP estaria aplicando um tratamento homogêneo. Isto significa que a política de preços não consideraria o grau de endividamento. Por conseguinte, em uma Estratégia de fortalecimento da empresa nacional, neste nível instrumental – vital para a determinação da massa de lucros da empresa – a situação mais freqüente da empresa nacional era desconsiderada. Quiçá se imaginasse que os outros níveis instrumentais compensassem a diferencial. Só que numa reversão cíclica a política de preços, de alta significação, vê crescer sua essencialidade no marco político-econômico geral.

A respeito da resposta do secretário do CIP cabem duas observações:

a) a confiança em poder tornar efetivo o controle. É possível alinhar uma série de razões que indicam uma maior capacidade de seu

exercício quanto mais débil for a empresa e menos cartelizado um setor industrial. Esta tende a ser com freqüência a situação da empresa nacional e/ou a de setores pouco concentrados – geralmente integrados por grande número de nacionais. Existem diversos procedimentos que dificultam ou impedem o controle pelo CIP, porém são em geral pouco acessíveis às nacionais pelas mesmas razões que determinam sua maior debilidade: integração vertical, substituição freqüente de modelos, operações de importação/exportação, exercício do grau de monopólio são algumas das articulações que permitem contornar controles de preços. Sua possibilidade de acionamento é, entretanto, privilégio das grandes organizações, caso pouco freqüente das nacionais. Além do mais, o “regime de liberdade vigiada”, que cancela o *gap* burocrático de tempo de processamento interno do CIP, somente é factível em situações praticamente cartelizadas – lembremos a exigência de acordos setoriais –, beneficiando pouco a grande massa de empresas nacionais. E isto não é pequena vantagem com uma inflação na ordem de 40% a.a.;

b) em segundo lugar é curiosa a situação de uma empresa nacional estimulada pela política industrial e como tal endividada com os bancos oficiais ante o CIP. Terá que se enquadrar em “norma de conduta condizente com os objetivos globais da sociedade.” Isto significa estrita obediência ao CIP, dado que este somente permite o repasse de custos financeiros “normais.” Assim esta obediência implica aceitar uma redução dos lucros. Cabe a pergunta: com uma compressão de seus lucros correntes como diminuirá seu endividamento e amortizará eventuais financiamentos para ampliações a longo prazo? A resposta “com aumentos de produtividade” não serve, pois esta somente virá quando da ampliação de capacidade, e nesse momento o CIP estará em posição para lhe cobrar “uma norma de conduta adequada”, ou seja, a transferência em parte dos ganhos de produtividade para o consumidor via redução de preço. Sei que na prática as coisas não são tão estritas, pois surgem pressões inclusive do banco oficial financiador para que se estabeleça uma margem de lucros que permita a amortização dos financiamentos. Ainda que a empresa consiga com freqüência escapar a esse esquema é indiscutível que não lhe cai cômoda a preconizada “conduta social.” De resto, a possibilidade de ser objeto de um controle efetivo pode ser fonte adicional de relutância em “ocupar espaços vazios.”

Porém, a parte mais interessante da entrevista de S. Vital é aquela na qual ele fala da implantação de sistemática reguladora de preços no mercado interno (citada pela Mensagem 1975). Uma vez superada a atual fase de “bombeiro” – de reajustes corretivos – “a longo prazo, o CIP não visa apenas ao controle de preços. Pretende, também, funcionar como um verdadeiro órgão alocador de recursos.” Isto será possível porque “o CIP é o órgão de governo que tem provavelmente a melhor visão microeconômica dos problemas (das empresas). Pode dizer, empresa por empresa, qual é o seu maior problema hoje, seus métodos de produção, sua posição no mercado, suas fontes de suprimento, sua margem de comercialização. O CIP deve ser muito mais do que um simples órgão de policiamento.”

Sendo, pois, uma central de informações, o CIP poderia passar a operar uma nova sistemática. Para tal, “a médio prazo, o CIP, ao invés de repassar, simplesmente, os aumentos de custos, vai considerar os coeficientes técnicos (médios) de produção para os diversos setores da economia.” Com esta informação, “a idéia é estabelecer vários patamares de produtividade em torno de um nível médio. Quem conseguir ultrapassar esse valor médio terá lucros unitários crescentes.” Aqui estaria o estímulo à melhoria de produtividade, pois “quanto mais ele (empresa) ultrapassar os níveis médios, maior será sua fatia.” Obviamente “quem fica abaixo da barreira vai, num certo período, receber aumentos de preços menores que seus aumentos de custo.”

Esta sistemática converteria o CIP em um órgão alocador de recursos e indutor de uma progressiva elevação geral de produtividade: “No momento em que se constrói uma matriz com coeficientes técnicos, o CIP está estimulando a melhor alocação de recursos. O que estava errado era remunerar custos ao invés de produtividade. O antigo sistema permitia a existência de empresas altamente ineficientes, sem qualquer estímulo para que melhorassem seus métodos de trabalho.”

Tendo presente que as diferenciais de produtividade não parecem beneficiar a empresa nacional, cabe indagar se a nova sistemática do CIP seria compatível com a diretiva do II PND de fortalecimento da empresa nacional. Não estaria o CIP substituindo o mercado também em sua clássica função darwiniana de seleção das espécies? Segundo se depreende da entrevista de S. Vital, não, pois “o objetivo (da nova

sistemática) é não ser muito drástica com as menos eficientes. Mas, ao mesmo tempo, pretende-se forçar-las a melhorar sua produtividade até os níveis prefixados (...) Vamos considerar coeficientes técnicos condizentes com a situação de todas as empresas de um setor específico. E não os coeficientes ótimos. As empresas que definitivamente não puderem suportar a situação, por serem muito ineficientes, terão um tratamento especial. Serão enquadradas numa política especial do governo, que pode incluir créditos do Banco do Brasil, financiamentos do BNDE, programas especiais de incentivos fiscais. Não existe nenhum interesse do CIP ou de qualquer outro órgão do governo em esmagar empresas, seja ela qual for” (grifos meus).

Ou seja, a sistemática explicada nesta entrevista e anunciada pela Mensagem 1975 estava orientada a executar uma política de preços que produziria a desejada conduta social da empresa compelindo-a a melhorar sua produtividade e transferir em parte os ganhos para os consumidores. Quem não pudesse fazer tal deveria buscar outras agências do governo. Nesta perspectiva o CIP produziria recrutas para os programas do II PND.

Implantar tal sistemática em uma fase de reversão cíclica e de decolagem do processo inflacionário tenderia a criar crescentes tensões. Em janeiro de 1975 a indústria têxtil fornece um exemplo das tensões. Essa indústria enfrentou em 1974 problemas no mercado externo – devido a guerras de preços no comércio mundial – e o impacto da contração da massa de salários atrás referida. Em face de seus problemas foram-lhe concedidas redução do IPI e facilidades para o recolhimento dos impostos. O pivô do conflito CIP/têxtil foi N. Zadrozny, diretor da Artex – principal produtora nacional de felpudos –, que alinhou o CIP, a taxa de juros e a retração de demanda como os três motivos de um mau balanço da empresa naquele ano. S. Vital, segundo a imprensa, dois dias depois disse que o problema estava no equipamento obsoleto ainda em uso na Artex e em outras fábricas. A réplica consistiu no rompimento do Conselho Nacional da Indústria Têxtil com o CIP “enquanto aquele senhor (Vital) estiver respondendo pelo posto que ora ocupa.”<sup>103</sup> Considerando que a Artex é uma líder no setor – está na carteira da IBRASA – e que a indústria têxtil é predominantemente nacional, alguma coisa da

sistemática estava complicada. Aliás, as declarações de E. Amado, da Fiação Cometa – “A maioria das 4.000 fábricas de tecidos existentes no Brasil não precisa nem mesmo ser fiscalizada pelo CIP(...) Houve queda de até 40% no preço de venda industrial desde o final de 1973, simplesmente pela fragilidade do mercado e quase todos vendemos agora com prejuízos”<sup>104</sup> – remetem o problema para o macroeconômico, absolvendo o CIP.

Em maio de 1976, o CIP, já com o novo secretário P.R. de Oliveira Lemos, concede outra entrevista à Exame.<sup>105</sup> Dela se depreende uma “desradicalização” do órgão, que de resto já vinha praticando o sistema de “liberdade vigiada.” Perguntado sobre o papel do CIP no combate à inflação, respondeu: “Por sua própria filosofia o CIP não deseja comprimir margens de lucro das empresas.” A existência do órgão justificar-se-ia pela existência de um processo de inflação crônica, pelo alto nível de proteção aduaneira, pelo padrão oligopólico da maioria dos setores e, finalmente, porque o nível atual de inflação não autoriza uma liberação maior. Assim sendo, o CIP existiria como um controlador do grau de liberdade dos oligopólios em fixar preços e como freio à cadeia de realimentações impedindo que se transfira para a inflação presente a expectativa de inflação futura; “repassando somente os custos e não deixando que os preços contribuam para o aumento da inflação o CIP já está sendo bastante eficiente” (grifos meus). Exame pergunta se, ao repassar os custos, o CIP não está alimentando a inflação. Resposta: “A única coisa que pode inverter o processo inflacionário é uma expansão monetária dosada. Só assim se poderá cortar a componente de demanda da inflação. Inevitavelmente, os empresários terão que transferir para seus preços os componentes de custos.” A idéia do CIP como um instrumento para impulsionar o aumento de produtividade aparentemente teria desaparecido; redução do preço relativo seria exigida apenas se verificada uma expansão da produção. “Sempre há margem para aumentos de produtividade e o CIP a tem cobrado das empresas sob a forma de rateio das despesas fixas, ou seja, o volume de despesas fixas dividido pela produção.”

---

104 VE, 05/02/75, p. 79.

105 EX, 12/05/76, p. 16-17.



Apesar da “desradicalização”, em fins de 1976 L. Loretto Netto, da Phebo, diz: “... as taxas de juros estão liberadas, mas não podem ser integralmente incorporadas aos preços de vendas dos produtos. Em consequência do controle do CIP que não permite sequer o repasse de nossos custos reais...”<sup>106</sup>

O ex-Ministro Hélio Beltrão diz: “é indispensável que a execução da política de contenção de preços seja harmonizada com a política de consolidação da empresa privada nacional.” Para tal o CIP deveria “realisticamente admitir os elevados encargos financeiros como decorrência natural da insuficiência de recursos próprios.” Hélio Beltrão admite que uma política de fortalecimento da empresa nacional deve ter presente:

a) a inadequada relação não-exigível/exigível da empresa nacional devido à falta de capital próprio. Esta situação vem “sendo progressivamente agravada pela elevação dramática dos custos dos financiamentos, que ameaça destruir o que resta do capital próprio.”<sup>107</sup>

b) o menor poder de resistência da empresa nacional ao não-lucro ou prejuízo. A multinacional pode absorver com facilidade um prejuízo – dado que o Brasil é apenas uma fração de seu mercado total, além da existência de mecanismos fiscais compensatórios em seu país de origem. E esta situação – baixa rentabilidade – pode lhe ser altamente conveniente se levar à quebra de sua competidora nacional.

O ex-Ministro Hélio Beltrão está chamando a atenção para o óbvio. Se a empresa nacional está em média mais endividada, tem menor poder de resistência e com frequência menor rentabilidade, a conjugação de:

- a) uma política restritiva de crédito,
- b) uma política de plena remuneração dos ativos financeiros (correção mais juros) estendida pelo mecanismo do *open* aos saldos de caixa,
- c) uma política de preços que não permite o repasse integral dos custos financeiros crescentes, ainda que permita o repasse dos outros custos, conduziria a empresa nacional, nos setores onde coexiste com a filial estrangeira, a seu rápido debilitamento, e, nos setores sob hegemonia

---

106 EX, 22/12/76, p. 14.

107 Idem.

do capital nacional, a um aumento de concentração que não são exatamente os objetivos do II PND em matéria de reorganização industrial.

Caminhando para níveis não abordados por H. Beltrão, cabe assinalar que o debilitamento relativo da grande massa de empresas nacionais torna-se tão mais dramático quanto mais se cancela, ao longo da reversão cíclica, a possibilidade de diluir custos fixos em uma expansão da produção e se intensifique a competição capitalista. É trivial assinalar que são distintas as taxas de crescimento setoriais, bem como não são os mesmos os padrões de organização industrial dos diversos setores. Esta diversidade pode permitir que uma tendência geral ao debilitamento coexista com o fortalecimento do capital nacional em alguns setores e com êxitos empresariais nacionais isolados. A emergência destes casos especiais é ainda mais provável devido ao caráter seletivo e freqüentemente arbitrário com que o Estado, nas peculiares condições políticas brasileiras, pode manejar seus instrumentos em prol de um setor ou de determinado grupo. Isto não deve, entretanto, mascarar que no movimento da economia a partir de 1974 o manejo de políticas de curto prazo conduziu o processo de reorganização industrial na direção oposta à perseguida pelo II PND.

As políticas de curto prazo moveram-se inspiradas pelos objetivos de preservar a solvência das contas externas e atenuar a taxa de inflação. O importante é que se moveram a partir das articulações financeiras herdadas da fase anterior. Em nenhum momento foi postulada sua alteração. Pelo contrário, houve empenho em ampliar o espaço para a acumulação financeira e preservar o princípio da correção monetária universal e da rentabilidade positiva dos ativos financeiros e monetários. Em outro ponto vimos como isto foi convergente com os interesses de setores, empresas e negócios superavitários. Vimos que nessa situação estão com freqüência as empresas dominantes, vale dizer, as filiais estrangeiras. Vimos como isso lhes possibilitou um banquete “ali na esquina”, regido pelo intermediário por excelência: o setor financeiro privado. Uma política de curto prazo que maneje seus clássicos instrumentos fiscais e monetários, mantenedora das articulações financeiras, do espaço para a acumulação financeira e do princípio da indexação, além de inócua em relação a seus objetivos estabilizadores

(das contas externas e do nível geral de preços), reforça aqueles interesses e as tendências ao debilitamento relativo da empresa nacional. Suas políticas monetária e fiscal são operadas a partir de um diagnóstico de inflação de demanda. A partir de um certo ponto impõem uma arbitragem contra os programas do II PND – isto ocorreu em 1976. Porém o diagnóstico básico de inflação de demanda não pode prescindir da preocupação com os custos. Entende-se como se predetermina uma política de preços inicialmente radical, posteriormente mais complacente que busca “pelo menos” evitar que a correia inflacionária seja alimentada pela incorporação de antecipações inflacionárias. Assim, a empresa nacional endividada – sua situação mais freqüente – proibida por definição de participar do banquete “ali na esquina”, encontra sempre pela frente o CIP. Este pode inicialmente intentar obrigá-la a melhorar a produtividade e subseqüentemente pretender apenas impedi-la de reajustar antecipadamente seus preços. No primeiro caso comprime sua rentabilidade; no segundo impede-lhe a única manobra microeconômica de que dispõe dentro do anel de ferro descrito.

Dado que a empresa nacional tem como característica estrutural crônico e alto endividamento, ela assume o CIP como o órgão que lhe retira oxigênio. Compreende-se, pois, que nele se concentre sua irritação.

O II PND localiza na empresa nacional a perna fraca do tripé. Não desconhece sua debilidade relativa. Atribui essa debilidade à inadequada capitalização da empresa. Propõe-se a implementar uma política que percorra de sua recuperação até seu glorioso destino convergente à plena explicitação nacional. Implementa uma política de fortalecimento a partir daquele diagnóstico. Sendo, segundo seu diagnóstico, a capitalização a instância crítica, arma um esquema que fornece financiamentos, participações e fontes de capitais de risco. Esse esquema é articulado com vistas à expansão, ao crescimento da capacidade produtiva e da empresa nacional.

Seria injusto desconhecer que ao longo do II PND se buscou ampliar o crédito comercial às empresas nacionais através dos bancos oficiais e/ou linhas preferenciais de crédito e condições de redesconto – exportação, pequenas e médias, etc. Isto deve ter aminorado a situação de algumas empresas. Porém certamente não compensou a natural preferência da rede financeira/bancária privada pelo atendimento

preferencial as mais solventes – quase sempre filiais estrangeiras. Como tampouco alterou o posicionamento do universo de empresas nacionais endividadas diante da acumulação financeira exacerbada que continuamente a compeliu a maiores níveis de endividamento.

O anel de ferro da infecunda luta da empresa nacional por liquidez – que à medida que se aprofunda o processo de acumulação financeira a conduz a maior endividamento para o giro de sua produção corrente – é seu cotidiano. O II PND desconhece a realidade desse anel de ferro da empresa nacional, propondo-lhe sua superação mediante o crescimento. Desconhece a empresa nacional em nome de uma opção abstrata para a maioria delas – a empresa nacional disposta ao crescimento quantitativo e qualitativo – em uma fase de reversão clínica. Porém, crescimento e metamorfose, pois esta empresa abstrata é convocada a bem cumprir sua missão social. As que respondem à convocação descobrem que lhes será cobrada e controlada a metamorfose. E esta descoberta pode ter um travo amargo, pois a compensação de um acelerado crescimento da produção corrente pode não se verificar, como progressivamente descobriu a indústria nacional de bens de capital. Para as demais restam o anel e a sensação de orfandade em um esquema político-ideológico que se credita estar a seu serviço. O II PND pretende fortalecer a empresa ideal e não a real. Esta é a opção que converge a seu ideal de Potência Neocapitalista.

Se o II PND tivesse presente a empresa nacional real deveria trocar sua oferta de fundos para investir por uma cessão preferencial à empresa nacional de fundos para aplicações no mercado financeiro. Evidentemente esses fundos teriam que ser supridos, permitindo à empresa ganhos nessas aplicações. Idealmente, do ponto de vista da debilitada empresa nacional, ser-lhe-ia da máxima conveniência uma oferta de fundos – com custos financeiros adequados – que inicialmente lhe permitisse alterar a composição e o custo do seu exigível, para, num momento subsequente, poder aplicar os lucros renascidos e crescentes no grande negócio do período: a acumulação financeira com os garantidos e atraentes lucros não operacionais.

Porém, este grande negócio foi cuidadosamente preservado pela política econômica do período para as superavitárias. O fortalecimento da empresa real exigiria em tese uma inversão de papéis, admitida a

intocabilidade da correção mais juro positivo e das articulações financeiras interna/externa. Esta é obviamente uma recomendação que só tem compromisso com a lógica, não tem nenhum com a história. Admitido o banquete, somente com acesso a ele alguém será bem alimentado. Isto porém não tem nenhum compromisso com a história, no que ela é presente nas dominâncias e hierarquias de interesses do tecido econômico. Segue-se que a inexequibilidade da proposição resulta na inviabilidade do II PND. Isto não implica a inexorabilidade do debilitamento da empresa nacional. Não se depreenda daí uma projeção linear para a extinção da empresa nacional. A fase recessiva atual do ciclo implica esta tendência, reforçada a cada volta espasmódica das tentativas de conter a expansão da “base monetária.” Porém a futura reversão levará provavelmente as empresas nacionais sobreviventes a um novo momento de expansão e assistirá ao renascimento de uma plêiade de pequenas e médias nacionais. O capital industrial nacional tem seu devenir inscrito em uma sucessão que lhe garante a sobrevivência como sócio menor. Sim, porque ao longo dessas oscilações vai-se confirmando a hegemonia das filiais estrangeiras, que quão mais confirmadas estão, mais estreitam suas relações simbióticas com a empresa estatal.

E isto nos aproxima do mais basilar dos equívocos dos quais o II PND é pródigo: a expansão da base industrial e os poderes à disposição do Estado não são condições para, por um ato soberano, infletir o padrão. A industrialização brasileira se processa dentro de um padrão de desenvolvimento associado. Esse padrão não exclui o capital nacional. Ele se concentra nas órbitas não industriais e mesmo nela tem seu lugar garantido. Apenas não é hegemônico, mas sim um sócio menor. Base industrial e Estado são criaturas do próprio padrão. O II PND pretendeu, a partir de ritmos diferenciais de crescimento, deslocar gradualmente a ponderação do capital nacional. Não é impossível que a empresa nacional possa vir a ser dominante em algum ou alguns novos setores, porém isto não altera o padrão de desenvolvimento associado. Porque para abrir-lhe caminho nesta direção é necessário possibilitar àqueles interesses outras trilhas internas.

Vimos como o Estado ciosamente buscou com o II PND executar uma Estratégia gradualista de recuperação da hegemonia do capital nacional. A tentativa feita caminhou até que, prisioneira de suas

quebraduras, atolou. Porém o triênio da tentativa exigiu que, *a latere* da vontade principal, fossem abertas trilhas para a reprodução do capital das superavitárias. E se do espantoso cruzamento dessas trilhas com as frustrações das criaturas diletas surgiu o impasse cancelador da tentativa, cabe não esquecer que ter deixado as trilhas abertas permitiu, quiçá, tão longa duração ao sonho.