

POLÍTICA INDUSTRIAL E INTERESSES EMPRESARIAIS: O II PND (1974-1979)¹

Mariene Valadares da Silva²

Resumo

Parte integrante e núcleo da estratégia de desenvolvimento econômico para o período 1974-1979, a política industrial do II PND teve como diretrizes básicas o desenvolvimento dos setores de bens de capital e insumos básicos e o fortalecimento da empresa privada nacional. Baseado principalmente em documentos de arquivos de entidades de classe e jornais da época, este trabalho pretende avaliar como avançou a política industrial brasileira entre 1974-1979, enfatizando a ação dos grupos de interesse industriais e os resultados para a política industrial no período. Procura-se recuperar o processo de negociação e mediação de forças que condicionou a política industrial em relação a diretrizes, instrumentos e medidas formais, fazendo-a assumir até mesmo um caráter contraditório. A mudança de ênfase em relação às interpretações clássicas sobre o II PND, aqui centrada menos no Estado do que nos grupos de interesse industriais, indica que o empresariado industrial – ao contrário do que sustenta boa parte da historiografia - colaborou ativamente para a forma assumida pela política industrial do período 1974-1979, atuando para que suas demandas fossem atendidas pelo Estado, o que também incluiu o veto às políticas que não contemplavam seus interesses.

Palavras-chave: II PND, política industrial, empresariado, grupos de interesse, Estado.

Introdução

A estratégia de desenvolvimento econômico adotada pelo governo Geisel em 1974 e consolidada no II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) destaca-se como uma experiência que propunha novas ênfases ao processo de desenvolvimento da economia brasileira, através do ajuste da estrutura industrial do país. Parte integrante e núcleo da estratégia de desenvolvimento contida no II PND, a política industrial teve como diretrizes básicas o desenvolvimento dos setores de bens de capital e insumos básicos e o fortalecimento da empresa privada nacional.

Justificado por seus formuladores como uma resposta à crise de energia e matérias-primas deflagrada no mercado internacional pelo choque do petróleo em fins de 1973, o II PND é tratado pela historiografia a partir das razões políticas e econômicas concebidas pelo Estado autoritário para implementação dessa estratégia e a sua coerência em relação à realidade nacional, tentando determinar dessa forma a sua racionalidade ou irracionalidade política e econômica. Assim, o Estado tem sido representado por autores como Lessa (1978), Aguirre e Saddi (1997), Carneiro (1990), Castro (1985), Bonelli e Malan (1976) e Gremaud e Pires

¹ Este texto se origina de dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia – Área de Concentração em História Econômica da Unesp.

² Mestre em Economia pelo Programa de Pós-Graduação em Economia – Área de Concentração em História Econômica da Unesp.

(1999) como tendo razões próprias, econômicas e/ou políticas, suficientemente expressivas para ter realizado a opção estratégica de política econômica do II PND sem estabelecer maiores conexões com a sociedade. De fato, o II PND tem sido considerado pela literatura como uma estratégia pensada exclusivamente no interior do Estado, em que este último teria adotado uma determinada percepção da crise e se comprometido apenas com os interesses do regime militar, dado que as ligações entre Estado e sociedade (mesmo que na forma restrita de grupos de interesse), se existiram ou não, não são explicitadas.

O objetivo deste trabalho consiste em mostrar como avançou a política industrial brasileira entre 1974-1979, enfatizando a ação dos grupos de interesse industriais, confrontando-se as suas demandas, o processo decisório e os resultados para a política industrial. Procura-se mostrar o processo de negociação e mediação de forças que forjou a política industrial em relação a diretrizes, instrumentos e medidas formais, fazendo-a assumir até mesmo um caráter contraditório. Assim, o foco recairá sobre o modo como se deu a ação dos grupos de interesse industriais, colaborando (ou não) para a forma assumida pela política industrial levada a efeito no período. Para isso, além de fontes secundárias relacionadas ao tema e ao período estudados, este trabalho baseia-se significativamente em documentos de arquivos de entidades de classe como CNI, Abimaq, Abinee e Anfavea, bem como em jornais da época.

A apresentação do processo de formulação e implementação da política industrial será feita considerando-se algumas situações concretas a ela relacionadas, por meio das quais seja possível verificar as principais controvérsias que envolveram o Estado e o empresariado industrial no período, com ênfase na atuação deste último, a começar pelo financiamento à indústria.

1. O financiamento da indústria

O financiamento à indústria no período 1974-1979 contou com o reforço e criação de vários instrumentos e mecanismos, entre os quais pode-se destacar aqueles situados na órbita do BNDE. Além da já existente Finame, foram colocados sob a administração do Banco recursos provenientes dos fundos PIS/Pasep (que duplicaram a capacidade financeira do BNDE), criadas empresas de participação de capital e adotadas outras políticas de incentivo, das quais é exemplar a política de “lucro zero” instituída em 1975.

A importância das mudanças foi notada pelo empresariado industrial, que identificou nas medidas referentes ao setor de bens de capital tomadas pelo governo Geisel uma mudança substancial em relação a períodos anteriores, com destaque para o apoio ao setor de bens de

capital o reforço das fontes de recursos do BNDE (por meio da transferência dos fundos do PIS/Pasep) e, conseqüentemente, da Finame e das três subsidiárias do Banco³.

Seguindo-se à criação de suas empresas de participação e investimento⁴, em fins de 1974, o BNDE baixou a Resolução 458/74 (de 12/11/1974), que instituiu o refinanciamento da correção monetária anual incidente sobre os contratos de financiamento firmados com o Banco e com a Finame por empresas privadas de capital majoritário nacional, naquilo que excedesse ao índice de 20% de correção. O benefício abrangia as operações já contratadas por ocasião da Resolução e as que viessem a ser realizadas até o final do ano de 1975.

Em março de 1975, o governo anunciou a adoção da política de “lucro zero” para os financiamentos do BNDE e que, posteriormente, seria implantada em outras agências estatais como a Caixa Econômica Federal e o Banco Nacional da Habitação (BNH). Segundo o governo, tal orientação era parte da decisão de proporcionar condições para a que a empresa privada ocupasse os chamados “espaços vazios” da economia brasileira, na mesma linha do aumento de crédito e do financiamento da correção monetária⁵. Também estavam previstas para o período novas taxas de juros para financiamento da indústria de bens de capital e insumos básicos, “estabelecidas com base em uma série de contatos dos ministros da área econômica com empresários dos dois setores, no eixo Rio-São Paulo”⁶.

A indústria mecânica saudou a política de “lucro zero”, mas desejava mesmo a fixação de um teto para a correção monetária, sob o argumento de que a medida “daria tranqüilidade aos empresários para elaborarem seus planejamentos”⁷. O teto para correção monetária de 20% ao ano para o financiamento de projetos prioritários foi instituído em março de 1976 e mantido para o ano de 1977 pela Resolução nº 9 do CDE⁸.

Ainda na órbita do BNDE, a Finame adotou a decisão de não mais credenciar empresas sob controle estrangeiro para financiamento das vendas de bens de capital, justificada pela

³ M. F. Thompson Motta, “As importações e o apoio ao setor de bens de capital”, da série “Proteção à indústria I”. O empresário também atribuía à Cacex – “em face, principalmente do apoio integral que tem recebido do atual governo” - uma importante contribuição, orientando os investidores à aquisição de equipamentos no mercado interno” (O Estado de São Paulo-OESP, 25/6/1978, p. 50).

⁴ Embramec (Mecânica Brasileira S.A.), Ibrasa (Investimentos Brasileiros S.A.) e Fibase (Financiamento de Insumos Básicos S.A.) foram as subsidiárias criadas pelo Banco para participação e investimento em empresas nacionais.

⁵ OESP, 22/3/1975, p. 3. De acordo com a política de “lucro zero”, ao Banco seria apenas assegurada a remuneração dos recursos do PIS/Pasep e uma taxa de custo de operação. Para Reis Velloso, por se tratarem de empresas públicas, não havia razão para que BNDE, CEF e BNH apresentassem lucros em seus balanços (OESP, 23/3/1975, p. 43).

⁶ Segundo o jornal O Estado de São Paulo (OESP), 21/3/1975, p. 25.

⁷ Conforme Einar Kok, presidente da Abimaq/SIMESP (BS, abr/1975).

⁸ Decreto 1452, de 30/3/1976.

escassez de recursos e pela prioridade dada à indústria nacional. As controvérsias em torno da decisão acabaram assumindo a forma de disputas regionais⁹.

A indústria de base apoiou o aumento dos índices de nacionalização requeridos pela Finame para a concessão de financiamento e aplaudiu o anúncio da decisão do BNDE de que as empresas estrangeiras ainda não cadastradas na Finame não poderiam mais receber financiamentos às vendas de seus equipamentos¹⁰. Segundo o jornal OESP, os empresários brasileiros acreditavam que a nova política da Finame protegeria e garantiria o mercado para as empresas já instaladas, através da diferenciação de direitos¹¹.

Da mesma forma, a revisão da proporcionalidade entre os juros preferenciais incidentes sobre os financiamentos aos setores prioritários e os índices de nacionalização exigidos para a concessão desses financiamentos foi reivindicada em memorial produzido pela representação da indústria de bens de capital (ABDIB e Abimaq), para que a cada faixa de juros correspondesse um salto proporcionalmente maior nos índices de nacionalização¹². Realizada a revisão, o presidente da Abimaq considerou-a uma “forma inteligente de induzir as empresas estrangeiras detentoras de tecnologia a se associarem às empresas nacionais”, permitindo assim o avanço dos índices de nacionalização¹³.

A mobilização empresarial em relação ao financiamento incluía medidas de proteção à indústria nacional e a concessão de incentivos para a sua participação nas concorrências internacionais abertas para o fornecimento aos projetos de investimento estatais. Para isso, a indústria defendia que os projetos governamentais esgotassem todas as possibilidades de crédito interno antes do recurso ao financiamento externo¹⁴.

Considerando-se a importância do papel desempenhado pelo BNDE na estratégia de desenvolvimento industrial, via financiamento e participação, um dado importante para analisar as ações das subsidiárias do Banco é a composição dos conselhos de direção de tais empresas que, criadas em 1974, contavam com a presença de vários empresários pertencentes aos setores

⁹ Reagindo à medida, o secretário da Indústria e do Comércio do Estado de Minas Gerais, Fernando Fagundes Neto, criticou as mudanças na Finame, alegando prejuízos às empresas estrangeiras instaladas em seu estado. Para o secretário, muitas das empresas haviam se instalado contando com os incentivos à comercialização de máquinas e equipamentos concedidos pela agência. A mudança nas regras da Finame prejudicaria Minas Gerais e todo o restante do país, ao abalar sua credibilidade. Situando a discussão nos termos das disputas regionais, o secretário afirmava que “toda vez que atraímos para Minas determinada empresa estrangeira, os empresários nacionais da área, especialmente os paulistas, fazem pressões”. Fagundes Neto ressaltava que a própria mudança nas regras da Finame poderia ser resultado dessas pressões⁹.

¹⁰ Assim se manifestou Henrique Sanson, vice-presidente da ABDIB (OESP, 22/3/1977, p. 41).

¹¹ OESP, 22/3/1977, p. 41.

¹² O interesse na revisão das condições de financiamento da Finame relacionava-se especialmente à participação da indústria nacional no terceiro estágio do Plano Siderúrgico Nacional (BS, jul/1976 e ago/1977).

¹³ BS, ago/1977.

¹⁴ Caso da indústria elétrica e eletrônica (Abinee, *apud* OESP, 7/8/1976, p. 28).

a serem incentivados, além de representantes dos órgãos estatais¹⁵. Da mesma forma, foi possível detectar, na Junta Administrativa da Finame, a presença de representante do setor de bens de capital no período¹⁶. Observa-se, assim, a possibilidade de participação direta dos empresários nas políticas de cada uma dessas instituições. Isso pode talvez justificar, por exemplo, a tranqüilidade com que a indústria mecânica recebeu o anúncio da criação da Embramec, da Fibase e a Ibrasa, em 1974, e a sua posição diante das críticas e ressalvas feitas aos novos instrumentos de participação do Banco, que apontavam o potencial estatizante dos mesmos.

2. Os índices de nacionalização

Os índices de nacionalização, “fixados pelo CDI de forma progressiva, por prazo determinado e por setores, subsetores ou produtos industriais”¹⁷, constituíam um requisito para a concessão de benefícios fiscais, creditícios e cambiais¹⁸. Tal condição de requisito para os incentivos governamentais justifica a preocupação dos empresários com a garantia de sua aplicação principalmente diante dos compromissos internacionais que o governo viesse a assumir, mas também para a reserva dos recursos internos para a execução de seus investimentos¹⁹.

Os índices de nacionalização eram definidos, dentro do CDI, nos grupos setoriais. Assim, até 1975, a determinação de tais índices ocorria com a participação direta do setor privado, através da presença de representantes das entidades de classe nos grupos setoriais, prevista formalmente. Porém, mesmo após a extinção da participação privada nos grupos setoriais do CDI, os empresários continuavam a atuar junto ao Conselho via entidades de classe. Embora não se possa atestar a medida em que a atuação do setor privado convertia-se

¹⁵ Quando da criação das empresas subsidiárias, foram empossados no Conselho da Embramec: Paulo Villares (Indústrias Villares), Cláudio Bardella (Bardella Indústrias Mecânicas), Giordano Romi (Indústrias Romi), Luís Eulálio Bueno Vidigal (Cobrasma), Benedito Fonseca Moreira (Cacex), Haroldo Ramos da Silva (Petrobrás), Luís Verano (Codesid) e Mauro Moreira (Eletrobrás). Os diretores da Ibrasa eram: José Mindlin (Metal Leve), Paulo Vellinho (Springer-Admiral), Júlio Rafael de Aragão Buziano (Grupo Bozano Simonsen), Edson Queirós (Grupo Edson Queirós, do Ceará), Olavo Egydio Setúbal (Banco Itaú América), Roberto Teixeira da Costa (Banco de Investimentos do Brasil), Casimiro Antonio Ribeiro (Associação Nacional dos Bancos de Investimentos), Fernando Carvalho (presidente da Bolsa de Valores do Rio de Janeiro) e Marco Túlio Felício da Silva (Banco de Desenvolvimento do Estado de Minas Gerais). O conselho da Fibase era formado por: Antônio Ermírio de Moraes (Grupo Ermírio de Moraes), Max Feffer (Cia. Suzano de Papel e Celulose), José Maria Oliva (Cimento Itaú), José Agostinho Drumond Gonçalves (Associação Nacional de Desenvolvimento de Adubos), Leopoldo Miguez (Petrobrás), Paulo Vieira Bellotti (secretário-geral do MIC) e Arnaldo Rodrigues Barbalho (secretário-geral do Ministério das Minas e Energia) (BS, mai-jun/1974).

¹⁶ Caso de Einar Kok, presidente da Abimaq e do SIMESP.

¹⁷ Art. 3º do Decreto-lei nº 1428, de 2/12/1975, *apud* Suzigan (1978, p. 69).

¹⁸ Suzigan, 1978, p. 69.

¹⁹ BS, nov/1976.

em decisões por parte do CDI, é possível verificar uma forte articulação entre o Conselho e entidades de classe, notadamente da indústria de bens de capital.

Observa-se, de fato, uma intensa atividade da indústria mecânica junto ao CDI, que abrangia desde a definição dos índices de nacionalização e se estendia até o estabelecimento de prioridade de análise de projetos pelo GEP (Grupo de Estudos de Projetos-CDI), passando pela discussão de planos setoriais de desenvolvimento industrial e reformulação dos incentivos setoriais²⁰. Para o caso da indústria mecânica representada na Abimaq, foi possível perceber que os contatos entre setor privado e CDI continuaram ocorrendo mesmo após a eliminação dos representantes privados, através do encaminhamento de estudos e sugestões para subsídio das atividades do Conselho, particularmente no que dizia respeito aos índices de nacionalização.

A nacionalização da produção na Zona Franca foi um exemplo da atuação de setores da indústria na defesa de seus interesses. A Zona Franca de Manaus, como área de tributação diferenciada das importações, foi sempre um problema para a indústria eletro-eletrônica, devido à possibilidade que representava de instalação de empresas cuja produção se baseasse na simples montagem de produtos elétricos e eletrônicos e com peças importadas. As gestões da Abinee visavam, portanto, à normatização das atividades desenvolvidas na Zona Franca, principalmente por meio da fixação de índices de nacionalização para a produção na região²¹. A indústria advertia para a necessidade de participação dos representantes do setor na definição dos índices de nacionalização que não poder[iam] ter caráter genérico, face à variedade de produtos, bem como as diferentes tecnologias utilizadas para um mesmo produto”²². Para tanto, esperava-se que o CDI fixasse os índices conjuntamente às entidades de classe.

De um modo geral, portanto, ao perder a condição de participante direta na determinação dos níveis de nacionalização dos produtos industriais, a indústria esperava ser consultada sobre o assunto. Ainda que sem representação formal a partir de fins de 1975 no CDI, não se deixou de buscar o contato e pressionar o órgão responsável pela definição dos índices de nacionalização, que davam acesso ao sistema de incentivos fiscais, creditícios e cambiais, com o objetivo de subsidiar e indicar as decisões a serem tomadas em relação à nacionalização da produção.

²⁰ BS, jul/1974; jul/1975; dez/1976.

²¹ O editorial de economia do OESP dizia, em novembro de 1975, que: “O presidente da Associação [Abinee], Dr. Manoel da Costa Santos, pode mostrar-se satisfeito com a divulgação das normas relativas ao processo de nacionalização dos componentes utilizados pelas indústrias implantadas na Zona franca de Manaus. Foi um dos mais ardentes defensores da indústria nacional em relação aos abusos que se cometiam na Zona Franca. O governo tomou as medidas cautelosas para favorecer um processo de nacionalização da produção industrial em Manaus” (OESP, 30/11/1975, p. 78).

²² A N, nº 247/1978.

3. A Lei do Similar e a proteção comercial

A revisão da similaridade não foi um problema para o qual se deu uma solução no período estudado. Aliás, a similaridade haveria de ser longamente debatida em função da importância do tema, enquanto parte do sistema de proteção à indústria nacional inserida no contexto de defesa de reservas de mercado para o produto nacional pelo empresariado. Em um curto intervalo de tempo no ano de 1978, a discussão eclodiu, expondo as posições das autoridades governamentais e dos empresários mais diretamente afetados pelas mudanças conjecturadas.

A mudança da Lei do Similar vinha sendo proposta pela representação da indústria mecânica pelo menos desde 1973²³. Dada a variedade das reações iniciais sobre o problema, pode-se supor que a proposta foi menos o resultado de uma ampla discussão interna ao setor do que uma idéia apresentada por alguns de seus representantes, a partir do que se pretendia formar a opinião da indústria. A representação da indústria mecânica não via na lei da similaridade um instrumento efetivo de proteção à produção interna, mas sim de favorecimento às importações, ao prever-lhes uma série de incentivos, caso fosse confirmada a inexistência de similar nacional. Nesse ponto, os acordos de participação eram vistos como instrumentos mais eficazes, pois colocavam em contato direto fabricantes de bens de capital e investidores. Deste contato era extraída a solução possível, considerando-se os interesses de ambas as partes, defendidos por elas mesmas sob a vigilância da Cacex, e evitava-se a dificuldade de avaliação técnica de similaridade entre produto nacional e importações.

Para parte da indústria, a similaridade, com a concessão de incentivos às importações de bens de capital, só fazia sentido quando eram baixos os índices de nacionalização da produção nacional. Segundo o entendimento da indústria mecânica, com a elevação desses índices, no entanto, o foco do sistema de incentivos deveria concentrar-se no apoio à produção nacional.

A discussão alcançou maior repercussão - se para isso se considera o seu aparecimento na imprensa - em meados de 1978, quando proposta pelo ministro da Indústria e do Comércio e pelo secretário-geral do CDI²⁴. O debate sobre a similaridade ocorreu paralelamente à controvérsia sobre a viabilidade do projeto da Usina Siderúrgica de Tubarão e a participação da indústria nacional de bens de capital no fornecimento ao projeto.

²³ BS, nov/1973.

²⁴ Evidenciando a discussão interna nos órgãos estatais, um técnico da Cacex apontava, em março de 1978, a obsolescência da lei da similaridade. Namir Salek, chefe da Divisão Industrial da Cacex, diante da média de nacionalização de 75% da produção de bens de capital registrada na indústria brasileira, afirmava que “a tônica, hoje, não deve estar mais em elevar índice de nacionalização, mas, ao contrário, procurar com que estes bens, cuja engenharia de fabricação já foi assimilada e desenvolvida, atinjam um estágio mais avançado em sua produção, que é a engenharia de projeto” (OESP, 29/3/1978, p. 31).

O ministro da Indústria e do Comércio, Calmon de Sá, concebia a revisão do similar no contexto de uma revisão mais ampla, qual seja, a do protecionismo à indústria. Para tanto, Calmon de Sá mencionava as distorções geradas pela lei da similaridade e que se referiam à qualidade inferior dos produtos nacionais e à inadequação dos prazos de entrega praticados pelas empresas nacionais. Segundo ele, a redução da participação do Estado na economia requeria maior responsabilidade do empresariado e os favores governamentais distorciam resultados econômicos, encobrendo ineficiências que comprometeriam o futuro das empresas quando não mais houvesse proteção. Para o ministro, a extinção da proteção à indústria deveria ser feita “gradualmente e com muita segurança”, respeitando as diferenças setoriais e poderia iniciar-se pela liberação das importações para os projetos enquadrados no sistema Beflex e, portanto, para aqueles comprometidos com exportações.

Apontando as consequências inflacionárias e as restrições à liberdade do consumidor implicadas pelo sistema de proteção, Calmon de Sá afirmava ainda que a eliminação gradual dos incentivos governamentais ao setor privado já era aceita pelas partes mais representativas do empresariado nacional e que muitas empresas se encontravam em condições de competir no mercado nacional. A proposta, no entanto, não compreendia a extinção total de barreiras às importações.

As reações do empresariado variaram. A indústria de base, entendendo que a proposta governamental previa a simples redução da proteção alfandegária, refutava tais alterações e exigia, uma completa revisão do sistema de incentivos e de tarifas alfandegárias²⁵. Para a representação da indústria elétrica e eletrônica, a revisão do sistema protecionista deveria nortear-se pelo incentivo à compra de bens no mercado interno e pela eliminação das isenções e reduções de impostos às importações por empresas públicas e privadas, em vez da redução das tarifas de importação, como queria Calmon de Sá. Somente sob estas condições se admitiria o fim da lei de similaridade. Assim, fazia-se necessário estabelecer “uma proteção estável”, para o parque industrial brasileiro, e selecionar os investidores estrangeiros, para que “não v[iessem] aqui estrangular as empresas nacionais, mas sim produzir o que o país precisa”²⁶.

Visando resguardar suas posições na economia e defender a proteção do mercado nacional, os empresários contra-argumentavam com a escalada do protecionismo no mercado mundial desde a crise do petróleo na tentativa de desqualificar qualquer tom liberalizante dos argumentos.

²⁵ OESP, 15/7/1978, p. 22.

²⁶ Manoel da Costa Santos (OESP, 15/7/1978, p. 22).

O ministro Calmon de Sá declarou que tinha como objetivo iniciar o debate sobre a revisão da legislação protecionista à indústria nacional –o qual não podia continuar indefinidamente - para que o governo conhecesse as diferentes opiniões do setor industrial. Segundo Calmon de Sá, sua preocupação não estava em eliminar o protecionismo, mas sim em discutir os níveis de proteção à indústria. Favorável à proteção a indústrias em implantação, Calmon de Sá definia como setores que poderiam ser excluídos do sistema de proteção aqueles em que havia tecnologia dominada pelo país e utilização de matérias-primas nacionais²⁷.

Outros atores participaram do debate. No BNDE, presidente do Banco, Marcus Vianna, via na lei da similaridade um mecanismo que comportava custos e benefícios à indústria nacional. Os benefícios estavam na proteção à indústria infante e de desenvolvimento ainda não consolidado. Por sua vez, os custos correspondiam aos entraves burocráticos relacionados à aplicação da lei. Para Vianna, a manutenção de um nível adequado de proteção, passível de reduções progressivas, era indispensável para garantir um nível elevado de encomendas, principalmente para o setor de bens de capital²⁸.

A posição acerca do tema foi exposta como uma das demandas da indústria de bens de capital. Tendo a necessidade de mudança no tratamento das importações como uma questão já elaborada e definida, a liderança da indústria mecânica, assumia uma postura mais serena diante do debate, antecipando-se na apresentação de um roteiro de questões que deveriam ser estudadas para qualquer alteração no sistema de proteção à indústria²⁹. Na mesma direção apontava o discurso de um empresário e ex-representante da indústria de base, que declarava-se contrário à manutenção da Lei do Similar, mas salientava a necessidade de uma reforma tarifária que tributasse sistematicamente todos os produtos importados. Segundo o empresário, sua opinião era a mesma desde 1973, quando se discutira a exigência do exame de similaridade³⁰. O problema da similaridade, para o empresário, residia na subjetividade do

²⁷ OESP, 21/7/1978, p. 24 e 25/7/1978, p. 33. O setor de autopeças, por meio do Sindipeças, reagiu prontamente à referência feita pelo ministro da Indústria e do Comércio de que setores exportadores como a indústria automobilística teriam condições de saírem do esquema de proteção. A representação do setor de autopeças ponderava que a extinção do exame de similaridade para a aprovação dos projetos de exportação pela Befiex se transformaria em uma válvula de escape para a verticalização da produção pelas montadoras, dado que o programa de benefícios à exportação autorizava importações correspondentes a um terço do valor das exportações (OESP, 26/7/1978, p. 28). Sobre as importações dos projetos de exportação, Calmon de Sá teria prevenido que, no caso da indústria automobilística, a verticalização não interessava ao governo, já que algumas empresas pretendiam aprovar programas de exportação de peças e componentes. Segundo o ministro o benefício da presença do capital multinacional no setor era o de que as empresas fossem montadoras e que a maior parte das peças e componentes fosse fabricada no país (OESP, 25/7/1978, p. 33).

²⁸ OESP, 22/7/1978, p. 22.

²⁹ OESP, 6/8/1978, p. 62.

³⁰ Claudio Bardella, empresário e ex-presidente da ABDIB (OESP, 18/8/1978, p. 34).

exame e a ênfase dada à existência de produto nacional similar, em vez de se levar em conta a capacidade de produção da indústria nacional.

A idéia de fornecer incentivos à compra de máquinas e equipamentos no mercado interno e de tributar as importações de empresas públicas ou privadas, retirando-lhes qualquer incentivo, também aparece como já tendo sido estudada pela Cacex. Assim como na Cacex, a proposta do CDI convergia para a retirada dos incentivos à importação (sobre as quais recairiam os impostos normais) e para a concessão de incentivos às compras de equipamentos produzidos no mercado interno³¹. Para a Cacex, de início, os empresários haviam resistido às propostas da agência por simples preconceito, temendo alterações nas regras do jogo, sobretudo os empresários do setor de bens de capital³². Mas, de acordo com representante da Cacex estava-se formando uma percepção de que a legislação existente agia em prejuízo da indústria nacional, fato confirmado pelo dado de que 82% das importações brasileiras não haviam pago os impostos previstos em 1977, devido aos incentivos fiscais e creditícios concedidos³³.

Na perspectiva do ministro da Fazenda, Mario Henrique Simonsen e, portanto, quanto aos aspectos financeiros, a Lei do Similar tinha, antes de tudo, um papel a cumprir no equilíbrio do balanço de pagamentos, ao exercer certo controle sobre as importações³⁴. O presidente Geisel também teria se pronunciado sobre a lei de similaridade, defendendo sua importância para o controle das contas externas e para a proteção da indústria nacional de bens de capital frente ao maior poder de barganha detido pelas empresas estrangeiras. Embora se dispusesse à análise informal, o presidente teria descartado a alteração da legislação ainda no seu governo e, qualquer que fosse sua sugestão, ela seria deixada ao futuro governo, sempre levando em conta a opinião do empresariado nacional³⁵.

A extinção da lei da similaridade, que assumiu a forma de uma grande controvérsia em 1978, já havia sido pelo menos considerada, se não discutida, por alguns setores da indústria, como foi o caso da indústria mecânica. O fato é que a legislação não foi alterada, embora a dificuldade maior estivesse em garantir o rumo que assumiriam as mudanças propostas, até porque tais mudanças extrapolavam para o âmbito dos acordos de comércio internacional firmados pelo país, como o GATT, por exemplo. Assim, a reação inicial de alguns setores foi de rejeição à qualquer alteração no sistema de proteção à indústria nacional - justificando-se

³¹ OESP, 16/7/1978, p. 28.

³² Segundo Benedito Moreira, diretor da Cacex (OESP, 7/9/1978, p. 29).

³³ OESP, 7/9/1978, p. 29.

³⁴ OESP, 27/5/1978, p. 22.

³⁵ Segundo fonte do jornal OESP (OESP, 27/7/1978, p. 44).

inclusive com o aumento do protecionismo no mercado mundial - e a contestação às acusações feitas à qualidade e eficiência da indústria nacional.

Considerando-se as reações de alguns setores, a proposta de alteração da Lei do Similar pelo ministro da Indústria e Comércio, que implicava redução dos níveis de proteção comercial, soou um tanto ameaçadora à indústria nacional e encontrou pronta reação por parte desta última. É possível observar uma convergência entre as idéias defendidas pelas lideranças industriais e pelos órgãos e agências mais estreitamente relacionados com a indústria nacional, caso da Cacex e da indústria mecânica. Nota-se, de modo geral, uma posição concertada dos empresários, tendo sido possível, inclusive, ver que a indústria se ocupou da discussão sobre a eficiência e eficácia da análise da similaridade como instrumento efetivo de proteção ao setor ao longo de todo o período em estudo, com a apresentação de alternativas ao sistema vigente.

Ao que parece, a controvérsia inicial teve a ver com a sugestão feita pelo ministro da Indústria e do Comércio de redução dos níveis de proteção, em um momento em que a indústria de bens de capital se articulava nas várias entidades representantes do setor para assegurar, caso a caso, a aplicação das orientações da política industrial, especialmente no que dizia respeito à preferência à produção nacional das encomendas do setor estatal. A dificuldade de se encaminhar uma reforma de tal amplitude, com a redefinição dos níveis de proteção alfandegária à indústria deve ter arrefecido os ânimos. Mas esta era uma briga muito grande a ser comprada no final do governo Geisel.

4. Ação para a Empresa Privada Nacional – a política de desestatização

Em março de 1976, o ministro Reis Velloso, da Seplan, diante das proporções assumidas pela campanha antiestatização, chamou os empresários a apresentarem sugestões “concretas e realistas” para o fortalecimento da empresa privada³⁶. Especialmente após a convocação do ministro da Seplan, intensificaram-se os pronunciamentos do empresariado sobre a estatização, com o envio ao governo de documentos em forma de memoriais e estudos pelas entidades de classe, com destaque para a atuação das entidades de representação geral do empresariado, como FIESP, Federação das Indústrias do Rio de Janeiro (Firjan), CNI, Associação Comercial do Rio de Janeiro (ACRJ), além do conhecido papel da imprensa, podendo-se destacar o jornal OESP, “um dos paladinos do movimento”³⁷.

A FIESP, por exemplo, apresentou diversos mecanismos direcionados à interrupção do processo de estatização, à reversão de empresas estatizadas em empresas privadas e à

³⁶ No texto da “Ação”, as iniciativas tomadas pelo setor privado, antes da declaração de Reis Velloso de abertura do governo às propostas empresariais, eram qualificadas como tendo “ainda caráter muito geral”. “Ação para a Empresa Privada Nacional – o Governo e a Economia de Mercado” (OESP, 16/6/1976, p. 30).

transferência de empresas estatais para o capital privado, destacando-se a participação dos empresários nos órgãos e colegiados estatais como forma de deter o processo de estatização (especialmente naqueles responsáveis pela canalização da poupança voluntária e compulsória) e a formação de um fundo com os recursos excedentes das empresas estatais para suprir áreas prioritárias e impedir a expansão daquelas empresas para além de suas atividades originais³⁸. A Firjan esboçou uma doutrina do papel do Estado numa economia em desenvolvimento e sugeriu a criação do que chamou “Comissão Consultiva de Desenvolvimento Empresarial”, formada por representantes governamentais, empresariais e da comunidade, com o objetivo de fiscalizar o cumprimento das normas delimitantes da atuação do Estado e das empresas privadas³⁹. Em maio de 1976, por determinação da ESG, a Associação dos Diplomados da Escola Superior de Guerra (ADESG) iniciou em colaboração com a ACRJ um trabalho para levantar a opinião dos empresários sobre a estatização⁴⁰. O Grupo de Trabalho ACRJ-ADESG destacou no seu estudo a não participação dos empresários nas discussões político-econômicas, antes mesmo de propor medidas para o fortalecimento da empresa privada. O isolamento dos empresários das discussões político-econômicas por parte do governo, segundo o Grupo de Trabalho, manifestava-se claramente na exclusão dos representantes de entidades de classe de vários de conselhos governamentais, federais e estaduais⁴¹.

Como reação, o governo lançou a “Ação para a Empresa Privada Nacional”, que teve como principal instrumento um esquema de capitalização, o Programa Especial de Apoio à Capitalização da Empresa Privada Nacional (Procap). No documento, eram definidas as áreas de atuação de Estado e empresas privadas, nacionais e estrangeiras. Também foi justificada a presença do Estado em algumas áreas e sustentada a impertinência de sua presença em outras, argumentando-se, no entanto, que esses constituíam casos isolados e não configuravam por isso uma tendência estatizante. O documento ainda recuperava as medidas adotadas em favor da iniciativa privada ao longo do governo Geisel e sugeria novas medidas voltadas para o fortalecimento do setor privado.

Em termos práticos e como parte do Procap, o BNDE emitiu duas resoluções que instituíam, primeiro, a abertura de linhas de crédito para o financiamento da aquisição de ações de empresas privadas nacionais, com recursos próprios e dos fundos Pis/Pasep, através dos bancos de investimento; e, segundo, a garantia de recompra pelo BNDE das ações de empresas

³⁷ Codato, 1997, p. 213.

³⁸ OESP, 21/5/1976, p. 26.

³⁹ OESP, 25/5/1976, p. 35.

⁴⁰ OESP, 21/5/1976, p. 26.

⁴¹ OESP, 25/7/1976, p. 62.

privadas nacionais subscritas pelos bancos. Quinze setores seriam contemplados pelas medidas, incluindo-se desde a indústria de máquinas e equipamentos até a de produtos alimentícios, passando pelos veículos automotores para transporte de massa, siderurgia, construção naval, aeronáutica e cimento, entre outros.

A resposta do governo ao empresariado consistiu em três pontos principais: o fortalecimento da empresa privada, principalmente a nacional; o apoio à empresa privada na ocupação dos “espaços vazios”; e a reversão de empresas estatais para a iniciativa privada. Segundo Codato, a “Ação para a Empresa Privada” apenas reeditou a divisão de funções dos agentes econômicos inicialmente expressa no II PND, consistindo, “numa repetição monótona das diretrizes estabelecidas em fins de 1974, dividindo os campos preferenciais de atuação para cada tipo de empresa, pública e privada, nacional e estrangeira”⁴².

Segundo o ministro Reis Velloso, as decisões consubstanciadas na “Ação para a Empresa Privada Nacional” enquadravam-se na linha das reivindicações apresentadas ao governo pelo setor privado, através de documentos enviados por entidades e associações de classe ou captadas pelo ministro em seus encontros com o empresariado⁴³. Dois pressupostos teriam orientado o exame das sugestões do setor privado: evitar a desnacionalização da economia brasileira e o aumento da presença estrangeira em setores considerados fundamentais; e preservar a divisão das áreas de atuação de Estado e empresa privada tal como expresso no II PND⁴⁴.

Na campanha antiestatização, observou-se pouca ou nenhuma expressão de opiniões das entidades de representação setorial da indústria. No setor de bens de capital, por exemplo, a reação ao anúncio da “Ação” foi positiva, restringindo-se, no entanto, a comentários sobre as medidas de reforço às atividades da empresa nacional, sem entrar no mérito das funções do Estado. O vice-presidente da ABDIB, por exemplo, classificou como “excelente” a fórmula encontrada pelo governo para apoiar a empresa nacional⁴⁵.

É interessante ressaltar, por outro lado, a repercussão limitada da campanha contra a estatização da economia no Congresso Nacional. Codato chama a atenção para o fato de nenhum dos partidos políticos, MDB ou Arena, estarem receptivos aos apelos do setor privado.

⁴² Codato, 1997, p. 208-209.

⁴³ OESP, 25/6/1976, p. 28.

⁴⁴ OESP, 16/6/1976, p. 30.

⁴⁵ Henrique Sanson apenas lamentou o fato de a medida não ter sido tomada anteriormente “para impedir que grandes indústrias estrangeiras instalassem aqui suas fábricas e passassem a absorver fatias crescentes do mercado” (OESP, 17/6/1976, p. 33).

Ao contrário, as manifestações dos congressistas eram antes favoráveis à presença do Estado na economia e até ao aumento da mesma do que de sua restrição⁴⁶.

Independentemente do seu significado prático como documento sobre os limites da atuação do Estado na economia, a “Ação para a Empresa Privada Nacional - o Governo e a Economia de Mercado” surgiu como produto das discussões travadas entre Estado e setor privado e resposta do primeiro à campanha empreendida pelo setor privado contra a estatização da economia brasileira. A importância do documento, portanto, reside na necessidade de reafirmação de propósitos pelo Estado - neste caso específico, de reafirmação do próprio modelo de economia de mercado - gerada pela contestação do setor privado nos primeiros anos do governo Geisel. O Estado foi constrangido a se pronunciar e também a criar alguns instrumentos que traduzissem o seu discurso em termos práticos, mesmo que as sugestões fornecidas pela iniciativa privada não tenham sido devidamente acolhidas.

5. Resolução nº 14 – A descentralização industrial

Prevista no II PND como uma das diretrizes da política industrial, a diretriz de desconcentração industrial encontrou forte oposição de empresários paulistas quando apresentada mais resolutamente pelo governo através da Resolução nº 14 do CDE.

De acordo com a Resolução, em primeiro lugar, deveriam ser fortalecidos os pólos industriais do Rio de Janeiro, Minas Gerais e do Sul do país. O Nordeste, por sua vez, receberia prioridade quanto aos complexos industriais instalados na região, devido à significação já assumida pela industrialização no desenvolvimento regional. E, às regiões Norte e Centro-Oeste, reservava-se a implementação de complexos agroindustriais e minero-industriais prioritários. Finalmente para São Paulo, a Resolução destacava a “importância de atuar concretamente no sentido da melhoria da qualidade de vida urbana” na região metropolitana, “para onde só excepcionalmente dever[iam] ser aprovados, pelos órgãos gestores de incentivos, novos projetos industriais”⁴⁷.

À época da publicação da Resolução (21/12/1977), não se registraram maiores reações em torno do assunto. Foi em março de 1978 que a descentralização industrial assumiu o centro da discussão entre setor privado e Estado, com a entrega de documento da FIESP produzido por um grupo de empresários ao ministro Reis Velloso (Seplan), apresentando críticas à Resolução

⁴⁶ Ver Codato (1997, p. 289-290).

⁴⁷ Resolução nº14 do CDE, de 21/12/1977, *apud* Codato (1997, p. 220).

do CDE⁴⁸. Os empresários reivindicavam maior flexibilidade na aplicação da respectiva política.

A Resolução nº 14 foi interpretada em São Paulo como um ato de discriminação contra o estado, cujas implicações seriam a estagnação, deterioração, desvitalização e paralisação (para citar alguns dos termos usados) do principal pólo industrial do país. Verificou-se então uma forte reação do empresariado paulista (FIESP, ACSP, FCESP, Instituto de Engenharia da São Paulo⁴⁹), dos poderes públicos locais (municipais e estadual) e da imprensa paulista (jornal OESP).

Proposta pelo ministro da Seplan em reunião do CDE. – que garantiu não se tratar de alteração, mas sim de adaptação da Resolução a casos especiais - a flexibilidade na análise dos projetos de expansão industrial, instalação de indústrias não-poluidoras, etc., excluindo-os dos rigores da nova norma foi recomendada ao CDI e ao BNDE⁵⁰.

A regulamentação da Resolução nº 14, no âmbito do CDI, teve que solucionar alguns problemas apontados por seus críticos e, segundo o ministro Calmon de Sá, enquadrava-se nas sugestões apresentadas pela prefeitura e pelo governo do Estado de São Paulo⁵¹. A Resolução do Conselho explicitou, por exemplo, quais eram as excepcionalidades previstas na Resolução nº 14 e o que se entendia por projetos novos⁵², com um anexo que especificava as condições de aprovação de novos projetos industriais e os setores cujos projetos seriam autorizados⁵³. A instalação de novas indústrias na região metropolitana de São Paulo ficou condicionada ao fato de “apresentarem características urbanísticas, econômicas, produtivas e tecnológicas só viáveis num contexto metropolitano”, ou seja, necessidade de usufruírem de recursos humanos especializados, serviços, insumos tipicamente metropolitanos⁵⁴.

O problema da Resolução nº 14 é que ela retomava o que havia sido definido como orientação geral no II PND, não apenas no que este previa o desenvolvimento de outras regiões

⁴⁸ OESP, 1/3/1978, p. 25. A apresentação do documento da FIESP seguiu-se à reação dos prefeitos do ABC (OESP, 18/2/1978, p. 3).

⁴⁹ Os engenheiros pediam a suspensão imediata da Resolução (Codato, 1997, p. 222).

⁵⁰ OESP, 2/3/1978, p. 41.

⁵¹ Segundo Codato (1997, p. 225), “a regulamentação da Resolução nº 14/77 decorria exclusivamente da paralisação dos ‘projetos paulistas’ que tramitavam no Conselho de Desenvolvimento Industrial e em outros aparelhos gestores de incentivos industriais”.

⁵² Não seriam considerados como projetos novos pelo CDI os projetos destinados à modernização tecnológica de instalações já existentes.

⁵³ O CDI concederia 80% de redução dos impostos a projetos nos setores de eletro-eletrônicos, instrumentos de medição, controle e comando e equipamentos científicos e médico-hospitalares. Não mais seriam aprovados projetos dos setores de autopeças, alimentos, couros, química e petroquímica, compressores de gás, cimento, papel e celulose e veículos. Entre as excepcionalidades, figuravam 22 setores industriais e as pequenas e médias empresas nacionais de um modo geral, desde que sua viabilidade dependesse da proximidade das indústrias às quais eram complementares (OESP, 17/5/1978, p. 23).

⁵⁴ Resolução CDI (OESP, 17/5/1978, p. 23).

e de pólos industriais, mas indo além e condicionando aos objetivos da desconcentração os incentivos à produção industrial em São Paulo. A descentralização industrial, no entanto, esbarrava na diretriz de fortalecimento da indústria de bens de capital, concentrada no Sudeste e, mais especificamente, em São Paulo. Sobre esse entrecruzamento de diretrizes, o então ministro da Indústria e do Comércio, indo em defesa do CDI, já havia sido obrigado a reconhecer que os esforços do Conselho não haviam alcançado os efeitos desejados, pois “a seletividade da indústria de bens de capital, como setor prioritário, privilegiou a região Sudeste, especialmente os Estados de São Paulo e Minas Gerais”⁵⁵.

Diante de alguns episódios como este da política de descentralização industrial, que já estava expressa no II PND, vê-se que, como indicativo da ação do governo para o período, o Plano não recebeu a devida atenção na época de sua publicação. No momento em que as orientações se transformaram em medidas a serem efetivamente aplicadas, o que se deu foi a pronta reação dos empresários, articulada a outros setores sociais, como a imprensa e até mesmo dos trabalhadores, exigindo também um posicionamento das autoridades locais (governadores e prefeitos)⁵⁶.

6. Resolução nº 9 – Encomendas das estatais e o fortalecimento da empresa privada nacional

A Resolução nº 9 do CDE, aprovada em 30 de março de 1977, reafirmou as diretrizes da política industrial expressas no II PND, estabelecendo novos mecanismos de apoio à empresa privada nacional, notadamente para a sua atuação nos setores de insumos básicos, bens de capital e mineração⁵⁷. O governo visava, por meio da Resolução nº 9, a recuperação das prioridades do desenvolvimento industrial. Na Resolução, foi retomada a orientação de preferência das encomendas das empresas estatais à indústria nacional e estabelecida a realização de um esforço para a progressiva nacionalização dos componentes.

Wilson Suzigan assim resumiu os objetivos da Resolução nº 9: apoio à maior participação da empresa privada nacional em setores dinâmicos como bens de capital, insumos básicos e mineração; prioridade de viabilização do controle de empreendimentos pela empresa

⁵⁵ OESP, 24/8/1976, p. 41. Diante do dado de que 40% dos investimentos aprovados pelo CDI em 1977 destinaram-se ao Estado de São Paulo (Cr\$ 15,7 bilhões) os técnicos do Conselho apontavam o acerto da medida de descentralização industrial então recentemente aprovada pelo presidente Geisel (OESP, 17/1/1978, p. 29).

⁵⁶ Entre os trabalhadores, foi significativa a manifestação dos Sindicatos dos Metalúrgicos de São Paulo (OESP, 2/3/1978, p. 33).

⁵⁷ Especificamente no caso das indústrias de insumos básicos e mineração, previa-se a adoção do modelo do terço para associações entre capitais estatais e privados nacionais e estrangeiros, inspirada nas associações da indústria petroquímica, mas com aperfeiçoamentos que garantissem a liderança do sócio nacional, “até mesmo com a abertura das tecnologias de processos e produtos pelas empresas estrangeiras às firmas locais” (Codato, 1997, p. 215).

privada nacional por parte do sistema BNDE e outros órgãos de participação e financiamento; modelo do terço para associação entre capitais privados e estatais nos projetos de insumos básicos e mineração; participação majoritária do Estado apenas quando necessária e principalmente nos setores de petroquímica e fertilizantes, nos projetos básicos (centrais de matérias-primas), demandantes de grandes investimentos. E, finalmente, na política para o setor de bens de capital, estabelecia-se a restrição às importações dos órgãos públicos; recomendação aos órgãos envolvidos na política industrial para evitarem o monopólio e promoverem a especialização em linhas de produção; e diretriz, nas compras das empresas estatais, para a progressiva nacionalização de componentes, de determinação do fornecimento de equipamentos pela indústria nacional antes da abertura de concorrências internacionais e preferência aos consórcios sob liderança da empresa privada nacional nos contratos de fornecimento⁵⁸.

No processo de elaboração da Resolução nº 9, há que se destacar a formação do Grupo de Trabalho da Seplan, que teve como objetivo apresentar sugestões ao fortalecimento da empresa privada nacional, concentrando-se sobre dois aspectos: capitalização e ocupação de espaços vazios⁵⁹. Com criação já prevista no documento “Ação para a Empresa Privada Nacional”, o Grupo de Trabalho da Seplan foi instalado em setembro de 1976 e idealizado, portanto, no momento do debate sobre a estatização da economia⁶⁰.

O problema básico indicado nos estudos desenvolvidos pelos membros do Grupo foi o da dependência de empréstimos bancários da empresa nacional e o seu alto grau de endividamento. Tratava-se, portanto, da descapitalização da empresa nacional, como consequência da ausência de um mercado de ações ativo. As sugestões do Grupo de Trabalho foram apresentadas no documento “Como ajudar a empresa privada a ocupar os espaços vazios”, em novembro de 1976.

Segundo o documento, a ocupação dos espaços vazios pela empresa nacional era um problema “fundamentalmente político” e a reserva de mercado era “o grande incentivo” a ser

⁵⁸ Suzigan, 1978, p. 58-59.

⁵⁹ Conforme apresentado pelos ministros da Fazenda, da Indústria e do Comércio e da Seplan, em março de 1977: “o presente relatório, resultado de trabalhos específicos apresentados pelos integrantes do grupo e entidades de classe, e de várias reuniões realizadas com alguns setores básicos, resume as principais análises dos problemas e sugestões concretas formuladas pelos membros do GT, assim como idéias surgidas durante a operação do grupo. Tais contribuições foram, em seguida, levadas a nível ministerial, para efeito de definição das medidas a serem submetidas ao excelentíssimo sr. presidente da República” (OESP, 31/3/1977, p. 41).

⁶⁰ A instalação do grupo de trabalho da Seplan ocorreu juntamente com o anúncio do Programa de Apoio Financeiro ao Desenvolvimento Tecnológico da Empresa Privada Nacional (OESP, 2/9/1976, p. 36). O Grupo tinha como representantes do governo Elcio Costa Couto (coordenador da Secretaria de Planejamento), Marcos Amorim Neto (do Ministério da Fazenda), José Antonio Correia do Amaral (do Ministério das Minas e Energia) e Cid Salgado de Almeida (do Ministério da Indústria e do Comércio). O setor privado foi representado por José Mindlin e pelos ex-ministros Octávio Gouvêa de Bulhões e Hélio Beltrão (OESP, 2/9/1976, p. 36).

dado à empresa privada nacional, para que essa fosse alçada à condição de liderança econômica. Entre as sugestões do Grupo de Trabalho da Seplan também constava a atribuição de poder ao CDI para autorizar ou negar a instalação de novos projetos industriais no país, mesmo daqueles que não solicitassem incentivos⁶¹.

A partir desse diagnóstico dos problemas da empresa privada nacional, uma série de mecanismos foi anunciada com o objetivo de apoiar as atividades do capital nacional. Entre eles, teve vigência prorrogada para 1977 o teto de 20% para correção monetária nos financiamentos do Procap bem como nos financiamentos concedidos pelo BNDE. Da mesma forma, o excedente em 20% de correção monetária continuaria sendo revertido em crédito, junto ao BNDE e outras instituições financiadoras oficiais, para empresa nacional. A Resolução também destacava como mecanismos de apoio à empresa nacional a reformulação da Lei das Sociedades Anônimas (15/12/1976) e a criação da CVM (7/12/1976). A Resolução do CDE previa a transferência de ações da União, excedentes ao necessário para garantir o controle das sociedades de economia mista, para aumentar os recursos dos fundos PIS/Pasep e formar o Fundo Participação Social (FPS) para capitalização das empresas privadas nacionais⁶². O pacote ainda incluía incentivos fiscais através da Cofie (Comissão de Fusão e Incorporação de Empresas) para reorganização e modernização administrativa e produtiva de empresas, visando a obtenção de economias de escala e a expansão das exportações⁶³.

A Resolução nº 9 e o conjunto de medidas por ela estabelecido tiveram uma repercussão positiva entre a classe empresarial. Os empresários e líderes do setor de bens de capital demonstraram bastante satisfação com as medidas anunciadas, identificando entre elas o atendimento às proposições apresentadas por sua representação⁶⁴. A indústria elétrica e eletrônica reconhecia um avanço, ainda que condicionado às reais possibilidades de implementação das medidas, especialmente no que se referia à participação da indústria nacional nos investimentos estatais⁶⁵:

⁶¹ OESP, 18/11/1976, p. 57.

⁶² Nesse esquema, segundo o relatório do Grupo de Trabalho, além de instituir um mecanismo de capitalização de empresas, o proprietário das ações seriam os participantes do PIS/Pasep e não o governo (OESP, 31/3/1977, p. 40).

⁶³ OESP, 31/3/1977, p. 41.

⁶⁴ Claudio Bardella, ex-presidente da ABDIB: “Para o setor de bens de capital foi muito bom. As medidas inclusive se assemelham bastante às sugestões que foram apresentadas pela [ABDIB] ao grupo de trabalho. Acho que só agora se implanta no país uma política industrial para o setor de bens de capital, principalmente porque o governo compromete-se a consultar, previamente, o empresariado nacional antes de fazer suas encomendas ao exterior” (OESP, 31/3/1977, p. 39). Luís Eulálio Bueno Vidigal, do Sindipeças, argumentou que: “As medidas vieram ao encontro dos anseios de toda a indústria, sobretudo do segmento de bens de capital. Acredito que temos condições de transformar a indústria nacional, tornando-a forte e competitiva com a indústria estrangeira. A cooperação que o governo agora oferece já foi, na verdade, seguida por todos os países do mundo que se tornaram industrializados. Algumas das reivindicações que a ABDIB tem feito foram totalmente atendidas” (OESP, 31/3/1977, p. 39).

⁶⁵ Ver Abinee Notícias, 1975-1979.

Suzigan chama a atenção para o fato de a Resolução nº 9 não ter sido regulamentada pelos órgãos responsáveis por sua implementação, podendo por isso ser ou não seguida pelos escalões inferiores (inclusive empresas estatais) e, às vezes, sendo descumprida pelo próprio Executivo⁶⁶. Soluções variadas para a participação nacional em projetos de investimento da área estatal antecederam e sucederam a Resolução nº 9, com a reação dos empresários aos acordos de financiamento firmados pelas empresas estatais no exterior. Em alguns casos, a indústria de bens de capital conseguiu aumentar tal participação, ainda que não de forma completamente satisfatória⁶⁷.

Em outros casos de negociação da participação nacional, a definição se deu à revelia da indústria, chegando a desfechos mais dramáticos, com a assinatura de decretos-lei pelo presidente da República para a determinação da parcela destinada à indústria nacional nos projetos estatais. Este foi o caso dos decretos presidenciais emitidos autorizando importações pela Rede Ferroviária Federal - para o projeto da Ferrovia do Aço - e pela Petrobrás, sem exame de similaridade e com isenções fiscais⁶⁸. Os decretos-lei foram um recurso que o governo utilizou para arbitrar a participação nacional nos projetos estatais. A indústria, por sua parte, preocupava-se com a abertura de precedente que o decreto-lei podia significar.

Antiga demanda da indústria de bens de capital, “a fixação de uma política de preferência às compras na indústria nacional” estava entre os itens a serem considerados para a revisão da lei da similaridade, defendida pela representação da indústria mecânica já em fins de 1973⁶⁹. Na indústria elétrica e eletrônica, a percepção sobre os problemas de garantia de compras das empresas estatais à indústria nacional era a de que, devido aos cortes de recursos realizados pelo governo, as empresas estatais eram obrigadas a recorrer a financiamentos externos vinculados à compra de equipamentos ou à realização de concorrências internacionais”⁷⁰.

⁶⁶ Suzigan, 1978, p. 59-60.

⁶⁷ O jornal OESP cita Itaipu como modelo de solução para os projetos de investimento estatais. Com encomendas de turbinas e geradores confiados a um consórcio de dez empresas, a indústria nacional responderia por 81 e 86% dos respectivos fornecimentos. Segundo o jornal, boa parte da engenharia básica e todo o projeto de engenharia de execução seriam feitos no Brasil (OESP, 13/7/1978, p. 3).

⁶⁸ Em novembro de 1976, representada pela Abinee, Abimaq, ABDIB e Sictel (Sindicato da Indústria de Condutores Elétricos, Trefilação e Laminação do Estado de São Paulo), a indústria de bens de capital recusou-se a assinar um acordo de complementação para o fornecimento de equipamentos à Ferrovia do Aço, por entender que poderia ter participação maior que os 50% propostos (A N, nº 241, p. 5-6). A Rede Ferroviária Federal defendia-se argumentando que o empréstimo era indispensável para proporcionar os recursos necessários ao pagamento dos empreiteiros da Ferrovia do Aço. Quanto às razões do governo, na ocasião, o secretário-geral do MIC, Paulo Vieira Bellotti, afirmou ser “necessário levar em conta aspectos muito mais complexos que os industriais não estão considerando, como economia, balanço de pagamentos e reservas cambiais” (OESP, 26/11/1976, p. 32).

⁶⁹ BS, nov/1973.

⁷⁰ A N, nº 243/1977, p. 1.

Externamente à indústria, a reserva de mercado para as empresas instaladas no país era defendida por diretor do BNDE e da Finame, para quem não era mais necessário aumentar a capacidade de produção na área de bens de capital⁷¹. Entre os ministros, no entanto, Ângelo Calmon de Sá pronunciou-se contrário à proteção a monopólios ou oligopólios, dizendo haver uma série de projetos de investimento para a indústria de bens de capital no CDI e que eles seriam aprovados. Calmon de Sá salientava o fato de a indústria de bens de capital e a indústria em geral não admitirem concorrência, atitude que ele se opunha. A mesma posição era assumida pelos ministros da Fazenda e da Seplan⁷².

A ABDIB lamentava a falta de política industrial, cobrando políticas que orientassem a formação da indústria de bens de capital, em que se observava excesso de capacidade produtiva. A Associação destacou a proliferação das empresas multinacionais no setor que, restringidas nas suas exportações para o país, devido ao início da fabricação nacional ou aos problemas de balanço de pagamentos, realizaram investimentos no Brasil, motivados pelos seguintes fatores: o potencial do mercado brasileiro, a restrição às importações, e o favorecimento legal, tributário e de risco para o investimento estrangeiro no país. Segundo a entidade, a ausência de uma política industrial que disciplinasse a formação do setor deu lugar à competição entre empresa nacional e estrangeira, lado a lado, em tecnologia e capacidade de produção. A Associação ainda mencionava a resistência das grandes empresas, que constituíam mercado cativo para as exportações de suas matrizes, ao aumento da nacionalização da produção e a sua oposição “discreta, mas decidida” à orientação governamental, visando a entrada dos fabricantes estrangeiros que ainda estavam fora do mercado nacional⁷³.

A definição das regras aparece como um passo importante a que os empresários dedicaram-se integralmente, realizando todos os tipos de gestões nos casos em que sua representação formal não era prevista. O não-cumprimento, em determinados momentos, das diretrizes e orientações levou ao próprio questionamento da existência de uma política industrial.

⁷¹ Roberto Lima Neto, diretor do BNDE e da Finame (OESP, 27/8/1977, p. 25).

⁷² OESP, 27/8/1977, p. 25.

⁷³ Segundo a ABDIB: “Não somos contra o capital estrangeiro, mas somos totalmente contrários ao absurdo de se permitir, e o que é pior, incentivar a entrada em áreas já atendidas pela indústria nacional, de empresas multinacionais” (OESP, 1/9/1977, p. 38).

Conclusão

Ao longo deste trabalho procurou-se mostrar como foi sendo definido o núcleo de medidas e instrumentos que integrou a política industrial do II PND, enfatizando a atuação do empresariado industrial, organizado em suas entidades de classe. Como se viu, a composição da política industrial ocorreu em meio a um intenso processo de negociação, com a apresentação de demandas e atuação dos empresários em toda a organização estatal visando a realização de seus interesses, destacando-se a atuação dos setores considerados prioritários para o desenvolvimento industrial no período.

Ainda que mais representativas da atuação dos industriais organizados em São Paulo e, particularmente, da indústria de bens de capital, as evidências apresentadas ao longo do presente trabalho podem ser vistas como capazes de qualificar as interpretações correntes sobre o papel desempenhado pelo empresariado industrial e pelo Estado na formulação da política industrial II PND.

Algumas políticas barganhadas entre Estado e setor privado e que acabaram sendo integradas à política industrial no período já podiam ser detectadas entre as reivindicações de grupos da classe industrial anteriormente a 1974. Diversas medidas e instrumentos foram criados para o fortalecimento à empresa nacional e que aparecem como reivindicações empresariais em relação às quais os empresários declararam-se atendidos. A fração nacional do grande empresariado pressionou pela prioridade à empresa nacional para se impor e reivindicar para si a participação preferencial no esquema de benefícios governamentais, sem, contudo, entrar em confronto aberto com o capital estrangeiro. No entanto, a forte presença do capital estrangeiro nos setores mais dinâmicos dava um caráter contraditório ao discurso dos industriais. Assim, a questão da empresa nacional girou em torno basicamente da defesa de reserva de mercado, de benefícios e incentivos à indústria instalada no país.

A participação aberta dos empresários nas decisões político-econômicas não foi a marca do sistema decisório no período 1974-1979. Foi possível observar, porém, diversas formas de contato entre o empresariado industrial e o Estado, com os primeiros exercendo pressão sobre ministros e representantes de órgãos e agências estatais. Por outro lado, há que se destacar a representação formal do empresariado em alguns órgãos, caso do CDI (até fins de 1975) das organizações criadas na órbita do BNDE.

Mesmo partindo-se de uma base ainda precária de informações, as evidências apresentadas, apontam para a colaboração ativa do empresariado industrial para a forma assumida pela política industrial do período 1974-1979, atuando para que suas demandas fossem atendidas pelo Estado, o que também incluiu o veto às políticas que não contemplavam seus interesses.

Lista de Abreviaturas

A N- Abinee Notícias
 ABDIB- Associação Brasileira para Desenvolvimento da Indústria de Base
 Abimaq- Associação Brasileira da Indústria de Máquinas
 Abinee- Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica
 ACRJ- Associação Comercial do Rio de Janeiro
 ACSP- Associação Comercial de São Paulo
 ADESG- Associação dos Diplomados da Escola Superior de Guerra
 Befiex – Comissão para Concessão de Benefícios Fiscais a Programas Especiais de Exportação
 BNDE- Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
 BS- Boletim do Sindicato da Indústria de Máquinas do Estado de São Paulo
 Cacex- Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil
 CDE- Conselho de Desenvolvimento Econômico
 CDI- Conselho de Desenvolvimento Industrial
 CVM- Comissão de Valores Mobiliários
 Embramec- Mecânica Brasileira S.A.
 FCESP- Federação do Comércio do Estado do Rio de Janeiro
 Fibase- Financiamento de Insumos Básicos S.A.
 FIESP- Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
 Finame- Agência Especial de Financiamento Industrial
 Firjan- Federação das Indústrias do Rio de Janeiro
 Ibrasa- Investimentos Brasileiros S.A.
 OESP- O Estado de São Paulo
 Procap- Programa Especial de Apoio da Empresa Privada Nacional
 Seplan- Secretaria de Planejamento da Presidência da República
 SIMESP- Sindicato da Indústria de Máquinas do Estado de São Paulo

Bibliografia

Fontes primárias

Abinee Notícias (Abinee) – 1976-1979 (nº 232 a 256)
 Boletim do Sindicato da Indústria de Máquinas do Estado de São Paulo (Abimaq/SIMESP) – 1973-1979
 O Estado de São Paulo – 1974-1979

Outras fontes

AGUIRRE, Basília M. e SADDI, Fabiana C. (1997). Uma alternativa de interpretação do II PND *in Revista de Economia Política*, vol. 17, nº 4 (68), outubro/novembro.
 BONELLI, Regis e MALAN, Pedro (1976). Os limites do possível: notas sobre balanço de pagamentos e indústria *in Pesquisa e Planejamento Econômico*, 6 (2), agosto, Rio de Janeiro, pp. 353-406.
 BRASIL, Presidência da República (1974). *II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979)*. Brasília.
 CARNEIRO, Dionísio D. (1990). Crise e esperança: 1974-1980 *in* ABREU, Marcelo .P. (org.). *A Ordem do Progresso: cem anos de política econômica republicana – 1889-1989*. Rio de Janeiro: Campus.
 CASTRO, Antônio. B. e SOUZA, Francisco E. P. (1985). *A economia brasileira em marcha forçada*. 2ª ed., Rio de Janeiro: Paz e Terra.

- CODATO, Adriano N. (1997). *Sistema estatal e política econômica no Brasil pós-64*. São Paulo: HUCITEC.
- GREMAUD, Amaury P. e PIRES, Julio M. (1999). II Plano Nacional de Desenvolvimento–II PND (1975-1979) in KON, Anita (org.) *Planejamento no Brasil II*. São Paulo: Ed. Perspectiva.
- LESSA, Carlos (1978). *A estratégia de desenvolvimento 1974-1976: sonho e fracasso*. Tese de Professor-Titular apresentada à Faculdade de Economia e Administração da UFRJ, Rio de Janeiro, mimeo.
- LESSA, Carlos (1998). *A estratégia de desenvolvimento 1974-1976: sonho e fracasso*. Campinas: Unicamp-IE
- SUZIGAN, Wilson (1978). Política industrial no Brasil in SUZIGAN, W. (ed.) *Indústria: política, instituições e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES.