

## INDÚSTRIA DE EQUIPAMENTOS

Capitão-de-Mar-e-Guerra JOSÉ CRUZ SANTOS

*Industrializando-se rapidamente, o Brasil defronta-se com graves problemas. Um deles é o da indústria de equipamentos. As indústrias já instaladas, que obtiveram seu equipamento através de importações, devem continuamente renová-lo. As novas indústrias reclamam novos equipamentos. A criação de uma indústria brasileira de equipamentos visa a satisfazer a esta dupla demanda. Ela representará, para o Brasil, uma apreciável economia de divisas e uma garantia de maior independência econômica. O autor estuda os problemas de programação e de financiamento inerentes a essa auspiciosa fase de nosso desenvolvimento.*

A CRIAÇÃO do Grupo Executivo da Indústria Mecânica Pesada (GEIMAPE) veio chamar atenção para o problema da produção de equipamentos no Brasil, destacando-o em bloco como um setor de atividades que merece estímulo governamental.

Sem dúvida, a indústria de bens de produção, as "fábricas de equipar fábricas", há bastante tempo ocupam o pensamento do governo e de particulares, já havendo grandes instalações no Brasil, que são motivo de orgulho de nossa gente. O Governo tem, em vários casos, concedido estímulos a sua implantação, assegurando facilidades cambiais ou ta-

rifárias, sendo já sentidos no Brasil os efeitos dessas providências.

O que é novo em relação ao GEIMAPE é a concepção de que tal indústria merece ser destacada das outras, dando-se a ela a projeção de um "grupo executivo" próprio, encarregado de estudá-la, investigar seus problemas, receber suas sugestões e promover seu desenvolvimento, usando estímulos fiscais e tarifários, quando necessário ou conveniente.

A muitos pode parecer que nossa indústria de equipamentos é modesta e, julgando em face de números absolutos, em comparação com países altamente industrializados, tal impressão se justifica. Contudo, o que é animador e o que merece atenção é o fato de que se tem ela desenvolvido de maneira realmente notável nos seus poucos anos de vida. De país importador das mais elementares manufaturas, passou o Brasil a pensar em indústria leve, em seguida em produção em série de alta técnica e em indústria pesada, tudo isso em exíguo período, tão limitado que muitos de seus pioneiros ainda ocupam hoje posições ativas e destacadas nas atividades nacionais.

Não se poderia, é óbvio, pensar seriamente em indústria mecânica ou em programar sua criação, sem que houvesse produção siderúrgica doméstica em quantidade satisfatória, garantindo o suprimento futuro, familiarizando o mercado brasileiro com a técnica do aço e, assim, permitindo investimentos para a produção de peças de grande porte e o avanço de nossa tecnologia em ramos até então inexplorados.

A origem remota de nossa indústria mecânica pesada data, portanto, do famoso Decreto-lei n. 2.054, de 4 de março de 1940, que instituiu a "Comissão Executiva do Plano Siderúrgico Nacional", considerando que "na presente fase de renovação econômica do País, se torna indispensável organizar a indústria siderúrgica em bases definitivas". Menos de um ano depois, em 30 de janeiro de 1941, o Decreto-lei n. 3.002 autorizou a constituição da Companhia Siderúrgica Nacional, tendo por fim "a fabricação e transformação de ferro gusa, de ferro, de aço, e de seus derivados, bem como o estabelecimento e exploração de qual-

quer indústria que, direta ou indiretamente, se relacione com estes objetivos, tais como fornos de coque, instalações para aproveitamento de gases e fábricas para a transformação de escórias em cimento ou quaisquer outros sub-produtos”.

Até 1950, a indústria mecânica era ainda praticamente inexistente no Brasil, sendo as necessidades do mercado supridas, quase integralmente, por importações. Não parecia tal fato representar problema especialmente difícil, pois, antes da guerra, a demanda de bens de consumo da indústria mecânica era relativamente pequena, uma vez que a maioria esmagadora de nossa população tomava parte limitada na vida econômica do país. Logo depois da guerra, a existência de reservas de divisas, acumuladas durante o conflito mundial, permitiu a aquisição de todos os tipos de manufaturas, num inexperiente esbanjamento, que foi posteriormente lamentado por todos.

A instalação de Volta Redonda, como sempre sucede com a indústria siderúrgica, criou, por si só, demanda para seus produtos, uma vez que tornou possível a instalação de novas indústrias metalúrgicas. Contudo, o efeito da oferta dos produtos siderúrgicos, como a de qualquer outro novo produto, não se faz sentir imediatamente. Há sempre necessidade de um período de adaptação, durante o qual o novo recurso sofre análise informal de suas possibilidades e vai, gradativamente, sendo incorporado às atividades já existentes, para, em seguida, servir de base a novas empresas.

Até 1946, a produção de ferro e aço era quase integralmente limitada a materiais de construção, que é primeira fase da absorção de produtos siderúrgicos. A partir de 1946, até 1954, a produção industrial brasileira aumentou de 64 %, mas o consumo de ferro e aço pelas indústrias mecânicas triplicou, mostrando claramente que havia passado o período de investigação do novo material e que êle estava sendo absorvido rapidamente. Aliás, é freqüente esquecer-se a possibilidade de criação de novas indústrias, quando se estima o consumo provável de determinado material, levando-se em conta apenas a demanda existente no momento em que o estudo é realizado. O fato é que sempre se observa que há novos usos e novas possibilidades, que vão além das in-

dústrias já instaladas. Esse aumento observado no consumo de ferro e aço indica a existência de incipiente indústria mecânica de bens de consumo, que é a segunda fase de utilização do aço.

A instalação de fábricas de equipamentos é considerada como a última etapa no processo de desenvolvimento, dada sua complexidade. Os investimentos necessários são de grande vulto e é difícil programar sua produção, porque a maioria dos produtos é fabricada sob encomenda, assim permitindo o risco de sub-utilização das valiosas máquinas. A complexidade dos equipamentos exige geralmente técnica de projeto superior à que é comumente encontrada *in loco* ao início da instalação das indústrias; ainda mais, depende dele de experiência, que é cuidadosamente guardada pelas empresas tradicionais de outros países, já estabelecidas no ramo. O financiamento do produto aparece como necessidade indispensável, dado o grande valor unitário da produção, mas tal recurso não é geralmente oferecido em países subdesenvolvidos.

Essas razões dificultam a instalação da indústria de equipamentos; é, portanto, com justificado orgulho que os líderes da novel atividade entre nós exibem suas instalações e seus produtos.

Data de poucos anos a instalação de "Grupos Executivos", criados no Conselho do Desenvolvimento, para cuidar da realização de determinadas metas. Os grupos pioneiros são o GEIA, Grupo Executivo da Indústria Automobilística, e o GEICON, Grupo Executivo da Indústria de Construção Naval. Posteriormente, foram criados o GEACE, destinado a facilitar a implantação de computadores eletrônicos no Brasil, e o GEIMAPE, Grupo Executivo da Indústria Mecânica Pesada.

A estrutura dos Grupos Executivos tem em mira permitir que os assuntos da alçada de várias entidades governamentais sejam estudados "em paralelo", reunindo-as em um único órgão. Os Grupos Executivos são, realmente, comissões inter-ministeriais, cujos membros natos são diretores das entidades representadas. Os membros natos são quase

sempre substituídos por funcionários de alta categoria, que se mantêm em contacto com as idéias e doutrina do diretor.

Os Grupos Executivos, criados por Decreto, apresentam "recomendações" às entidades governamentais e, evidentemente, não podem ir além, pois que não podem interferir com as atribuições legais e regulamentares específicas daquelas.

Contudo, essa limitação não é tão séria como poderia parecer à primeira vista, dado o fato de que, ao tomar suas resoluções, o Grupo Executivo já está instruído e esclarecido sobre a intenção dos órgãos interessados, através de seus representantes, sendo, portanto, de esperar acatamento para suas recomendações.

O esforço do governo para estimular a indústria de equipamentos apresenta características marcadamente diferentes do que foi realizado com a indústria de construção naval e a indústria automobilística. As duas atividades referidas são facilmente dimensionáveis, podendo ser estabelecidas metas bem definidas, com estimativa prévia de meios necessários a sua execução. Elas eram praticamente inexistentes no Brasil, orientando-se, portanto, a atividade governamental no sentido de criá-las.

A indústria de equipamentos, referida na meta 29, não pode ser tratada de modo tão preciso como as outras duas. Seu dimensionamento é difícil, sua classificação apresenta problemas e, tratando-se de produtos manufaturados essencialmente sob encomenda, geralmente sem repetição de modelos, a previsão de meios é sempre necessariamente falha. Por outro lado, ao contrário da Construção Naval e da Indústria Automobilística, sua produção doméstica já é apreciável.

O campo da indústria de equipamentos é muito amplo. Não é fácil defini-lo. Contudo, o Conselho do Desenvolvimento, em esforço bastante louvável, classificou suas atividades como fabricação de "máquinas operatrizes e afins", "fabricação de máquinas e equipamentos para várias indústrias e caldeiraria e outros equipamentos pesados". As metas, em alguns casos, são expressas em termos físicos e constam

do Programa de Metas. Em outros casos prosseguem os estudos para defini-las.

A magnitude dos problemas da indústria de bens de produção pode ser avaliada se considerarmos unicamente a reposição dos equipamentos da indústria automobilística, por exemplo, cujo valor atinge centenas de milhões de dólares, bens esses importados durante período relativamente curto, alguns deles já usados, e que necessitarão de substituição. Não se pode desejar nem esperar que todos esses equipamentos sejam repostos por novas importações. Grande parte precisará ser manufaturada no Brasil.

Tal exemplo serve para ilustrar, de modo objetivo, as possibilidades da expansão da indústria brasileira de equipamentos, mas, de modo muito mais amplo, podemos estender o mesmo raciocínio para tôdas as indústrias brasileiras, que somam apreciável acêrvo dêsses bens, a maioria dos quais foi adquirida por meio de importação e que, também, mais cedo ou mais tarde, precisarão ser substituídos. Se atentarmos, também, para a inevitável expansão industrial, não poderá restar dúvidas acêrca da oportunidade da preocupação do Governo Federal com o problema da produção de equipamentos no Brasil.

Não existe ainda conhecimento amplo da indústria mecânica no Brasil, lacuna essa que vem sendo sanada por inquéritos que estão sendo realizados nos Estados de São Paulo, pelo Sindicato de Máquinas, Guanabara e Rio de Janeiro, pelo GEIMAPE sob o patrocínio da Confederação da Indústria, e Rio Grande do Sul, pela Federação da Indústria. Acredita-se que os inquéritos em andamento, que são uniformes em sua concepção e formulário, sirvam de informação básica para qualquer planejamento a ser realizado no setor industrial.

O inquérito, que é realizado por estudantes das escolas de engenharia devidamente instruídos para êsse fim, tem obtido a mais ampla cooperação dos industriais brasileiros. Essa reação é motivo de júbilo, pois se verifica que a atividade privada vê no Governo um elemento positivo de cooperação e reconhece que as informações procuradas serão usadas

para auxiliar as medidas tendentes a melhorar as condições da indústria.

Tais medidas são destinadas a incentivar a expansão das indústrias já existentes e a instalar novas atividades. De modo geral, são elas medidas de caráter cambial e fiscal, além da concessão de financiamento por estabelecimentos oficiais de crédito, cabendo ao GEIMAPE sugerir aos órgãos do Governo, respeitadas as respectivas atribuições, quais as medidas especiais em cada caso.

Não há, assim, definição prévia dos incentivos que poderão ser concedidos a determinado projeto, pois isso dependerá da decisão do GEIMAPE, considerados todos os fatores que poderão afetar tal orientação.

Além dessas providências de caráter positivo, há as medidas legais e regulamentares, bastante conhecidas, tendentes a proteger a produção nacional pelo acréscimo de tarifas e eliminação de favores em relação a importações similares.

Um interessante assunto ligado à concessão de favores para importações é o fato de que ainda há importações governamentais, federais e estaduais, realizadas com o denominado "custo de câmbio", cujo valor é hoje de Cr\$ 100 por dólar, enquanto na categoria geral o dólar custa aproximadamente Cr\$ 240. Se juntarmos ao câmbio de custo a isenção de direitos alfandegários e as vantagens do financiamento estrangeiro, podemos compreender a dificuldade que se apresenta para um administrador brasileiro que deseje cooperar com a indústria brasileira de equipamentos, dela realizando suas aquisições.

Nos Estados Unidos da América existe a lei denominada "Buy American Act" que define preferência nas compras governamentais para produtos dos Estados Unidos, admitindo até um diferencial de cerca de 10 % acima do preço CIF do produto importado, a favor do produto doméstico.

A indústria brasileira aspira dispositivo semelhante para o Brasil, usando como referência o preço do produto "nacionalizado", isto é, calculado na base do custo CIF, câmbio da categoria geral, mais impostos e taxas de impor-

tação. Não solicitam, porém, diferencial algum a favor do produto brasileiro.

Na realidade, a indústria brasileira tem encontrado cooperação por parte das empresas estatais e paraestatais na aquisição de seus produtos. Também, a utilização de produtos nacionais tem sido estimulada pela atuação dos órgãos governamentais de controle das importações, com resultados muito favoráveis.

Aliás, o problema da utilização dos equipamentos produzidos no Brasil merece especial atenção. As indústrias instaladas em nosso país o foram, muitas vezes, com auxílio governamental de vários tipos, com apreciável sacrifício por parte do povo brasileiro, e seria incoerente que, depois de estarem em condições de produzir, fôsem elas mantidas ociosas, suprindo-se o mercado com produtos importados com favores especiais. Sem dúvida, a concorrência por parte de produtos importados é saudável e útil, estimulando a indústria nacional a aperfeiçoar-se. Parece justo, contudo, que tal concorrência seja feita na base das importações regulares, sem favores especiais.

Hoje em dia, está muito reduzida a importação de produtos que tenham similar nacional com favores cambiais, graças à ação cuidadosa e persistente da Carteira de Comércio Exterior. Somente nos casos de importação sem cobertura cambial, como investimento, é permitida a entrada de bens com similar nacional, o que, estritamente, é um favor cambial; mas, é de observar que tais equipamentos, que vêm enriquecer o patrimônio brasileiro, fazem parte de conjuntos cuja transferência para o Brasil poderia ser sustada pelo empresário, caso fôsse criada dificuldade à importação.

O maior problema que confronta a indústria de equipamento no Brasil é a falta de capital, tanto para investimento, como para giro. O problema de investimentos tem sido enfrentado de modo interessante, com a criação, por exemplo, do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico, com a admissão de grandes indústrias com capital importado e, em alguns casos, em indústrias consideradas essenciais, com contribuição compulsória por parte da população, como foi a Petrobrás. A concessão de estímulos atrai capital es-

trangeiro com relativa facilidade, como sucedeu com as indústrias de construção naval, automobilística e outras.

O problema do capital de giro, porém, ainda sem solução, adquire dia a dia maior importância. O vulto da produção industrial está a exigir que haja financiamento para as grandes quantias necessárias às transações que envolvem equipamentos, mas, ao que se verifica, tal financiamento praticamente inexistente.

É óbvio que a principal dificuldade reside no processo inflacionário brasileiro, causando depreciação contínua do cruzeiro, muito superior à taxa de juros permitida pela lei de usura. Assim, empréstimo a 1 % ao mês representa, realmente, uma perda, ou juros negativos, para o dono do capital. Não é, portanto, de admirar que falte capital para empréstimos legais.

Por outro lado, é comum o pagamento de dividendos da ordem de 20 % ao ano em ações de empresas comerciais e industriais, que freqüentemente se desdobram, assim permitindo ao capital remuneração adequada, livre da lei de usura, desviando-o naturalmente dos empréstimos a curto e médio prazo.

Existe atualmente um incipiente, porém forte, movimento para aplicar a empréstimos a médio e curto prazo as vantagens das ações ao portador, livrando-os das limitações da lei da usura. Assim atuam as sociedades de financiamento, crédito e investimento, que têm surgido nestes últimos anos no Brasil, uma das quais elevou seu capital, este ano, de 125 para 750 milhões de cruzeiros, fato que serve para ilustrar o seu sucesso. A atividade dessas empresas é tão recente no Brasil que sua primeira regulamentação, a Portaria n.º 309, do Ministro da Fazenda, data de 30 de novembro de 1959.

A ação de tais companhias ainda não atingiu a indústria de equipamentos, mas é possível que o sucesso obtido no financiamento de bens de consumo possa ser transferido para bens de produção. O campo é muito amplo e existe grande necessidade de ser resolvido esse capital problema.

O seguinte exemplo, afetando importante instalação geradora de eletricidade, pode ilustrar sua magnitude e importância. Até recentemente, importou ela, com financiamento

estrangeiro e a custo de câmbio, seus grandes geradores, que já podem hoje ser fabricados no Brasil. A referida companhia não foi, portanto, permitida a importação da unidade que deve ser instalada breve, dentro de rígido programa de construção. Tem a companhia amplas possibilidades de conseguir financiamento estrangeiro, o que representaria pequeno desembolso inicial em cruzeiros e pagamentos espaçados em amplo prazo.

A proibição de importação privilegiada, com a conseqüente eliminação das possibilidades de financiamento externo, significa o desembolso de vultosa quantia, da ordem de 150 milhões de cruzeiros, durante a fabricação do equipamento, fundos esses de que dificilmente poderá a companhia dispor. Um sistema adequado de crédito a médio prazo, como o que existe em países mais desenvolvidos e livres de crise inflacionária de monta, resolveria a dificuldade.

Por outro lado, como geralmente sucede, o empresário já está operando no limite dos poucos recursos de crédito disponíveis para investimentos, restando-lhe somente a possibilidade de pagamento facilitado se o fornecedor pudesse obter financiamento para sua produção.

Nos Estados Unidos, além das facilidades normais de crédito, possui o Governo o Export Import Bank of Washington, cujo propósito é o de conceder financiamentos que resultem em emprêgo de material e mão-de-obra domésticos. Só para o Brasil o Eximbank já emprestou mais de um bilhão de dólares para compras nos Estados Unidos, desde sua fundação. O Eximbank é operado integralmente com fundos do Governo dos Estados Unidos.

A exportação de equipamentos brasileiros vai depender muito da existência de facilidades de crédito, o que ressalta a extrema importância de que se reveste o problema de crédito em relação à nossa indústria de equipamentos que, certamente, procurará conquistar mercados externos.

É de supor que, com tal demanda, comecem a surgir soluções, como é geralmente o caso. O caminho, aparentemente fácil, de o Governo fornecer os fundos necessários, não encontra repercussão nos órgãos responsáveis, mas, certamente, a cooperação do Governo será obtida para o encami-

nhamento do problema a uma solução que se apresente natural e exequível, e que procure atrair capitais particulares para essa iniciativa.

A indústria de equipamentos do Brasil é uma realidade pujante, como poderá atestar qualquer pessoa que tenha visitado a feira realizada há pouco em São Paulo. Não somente são produzidos equipamentos em quantidades apreciáveis, como também são eles de qualidade que satisfaz às exigências de padrões internacionais, indispensável na construção de grandes conjuntos industriais, como sejam usinas geradoras de eletricidade, indústria petroquímica, refinarias, grandes fábricas de bens intermediários, etc.

Tais projetos são geralmente executados por tradicionais empresas estrangeiras de projetos de engenharia, as quais têm vital influência na escolha do equipamento a ser utilizado. Algumas dessas empresas de projeto já possuem escritórios no Brasil, sendo tal ponto considerado de alta importância para nossa indústria de equipamentos. De fato, se a empresa que fornece o projeto (*engineering*) e fiscaliza sua execução, cooperar na aceitação de equipamentos brasileiros, a situação fica facilitada grandemente.

A aceitação de equipamentos brasileiros, em substituição aos equipamentos estrangeiros normalmente usados pela empresa que fornece o *engineering*, exige, naturalmente, esforço apreciável, representado pela quebra de rotina, adaptação de especificações, alteração de desenhos padronizados, necessidade de estudo amplo do meio industrial brasileiro, travessia da barreira de língua, etc. Tais dificuldades representam ônus real para a organização, pois nada mais simples há do que repetir aquilo que é habitual, lidar com fornecedores tradicionais, utilizar dos arquivos projetos já executados, etc.

A Associação Brasileira para o Desenvolvimento das Indústrias de Base tem exercido grande esforço, com o auxílio de grandes empresas brasileiras, como a Petrobrás, por exemplo, para trazer para o Brasil empresas projetadoras, inclusive oferecendo o estímulo de dar preferência a projetos que incluam maior conteúdo de equipamentos brasileiros. Esse importante esforço está começando a apresentar resultados.

Evidentemente, a inclusão de produtos nacionais nas instalações implica na apresentação de qualidade internacionalmente aceitável, exigência essa que não representa dificuldade especial. Os grandes equipamentos são fiscalizados durante sua construção dentro dos moldes usuais internacionais, como, aliás, será o caso também dos navios construídos no Brasil. Esse ponto, da mais alta importância, tem sido auxiliado pela ação da Associação Brasileira de Normas Técnicas, que é o órgão normalizador no Brasil.

Todos os interessados reconhecem que é essencial para o desenvolvimento de uma indústria que os seus produtos sejam de boa qualidade, isto é, que tenham especificações definidas de bom padrão, assim permitindo comparação entre os diferentes produtores, por ocasião da aquisição, e garantindo que o equipamento prestará o serviço que dele se espera.

Não é geralmente conhecido que existem algumas máquinas operatrizes, fabricadas no Brasil, instaladas em oficinas dos Estados Unidos, da Alemanha Ocidental e da Itália, adquiridas pelos meios normais do comércio internacional. Seu fabricante brasileiro possui lisonjeiras cartas relativas à *performance* de seus produtos no serviço normal das tradicionais empresas que os adquiriram.

Fatos como esse envaidecem os industriais brasileiros que têm tido a visão e a coragem de enfrentar novos campos de atividade e que, em sua imensa maioria, têm conseguido atingir apreciável sucesso. Começaram eles quando as perspectivas do futuro eram duvidosas, tendo enfrentado inúmeras dificuldades, hoje já superadas. A questão psicológica principal, a dúvida quanto à capacidade de realização do povo brasileiro, de tradição pouco industrial, pertence ao passado.

O campo da indústria de equipamentos apresenta-se hoje com horizontes quase ilimitados, precisando suprir as novas indústrias que rapidamente se instalam no Brasil, como a indústria petroquímica, a indústria de construção naval e, também, a si própria. Podemos, portanto, encarar com otimismo suas possibilidades, dentro do amplo quadro da expansão industrial do Brasil.