

**CADERNOS
DE ENERGIA**

O Setor Petrolífero Argentino e Brasileiro



**Contextualização
e Comparação**

Nº 1 - Março de 1994

Bernardo Kosakoff
Comissão Econômica para a
América Latina e Caribe - CEPAL
Argentina

Bom dia. Em primeiro lugar, gostaria de agradecer o convite para expor alguns aspectos da política macroeconômica do governo argentino. Vou centrar minha análise no setor industrial. Dividirei minha exposição em três partes: a primeira se preocupará com o período entre 1982 a 1990, ou seja, o período posterior à crise do endividamento; a segunda abordará alguns aspectos posteriores à convertibilidade, ou seja, a partir de março de 1991; finalmente, na terceira parte, farei um resumo acerca do debate atual sobre a política industrial na Argentina.

O Contexto Econômico Argentino

Iniciando a primeira parte, cabe destacar que o plano macroeconômico foi o eixo articulador de grande parte das transformações ocorridas no período entre 1982-1990. A aplicação do enfoque monetário do balanço de pagamentos, em dezembro de 1978, tinha sido o ponto de quebra do modelo de industrialização anterior. O fracasso desta política e a crise de endividamento externo resultante geraram, na década de 80, condições de instabilidade e incerteza do marco macroeconômico que abarcaram os desequilíbrios das contas fiscais e externas, a fragilidade do sistema financeiro etc. A necessária “estabilização” da economia foi não só um objetivo permanente, como também se converteu em um caminho iniludível, a partir do conjunto de perturbações do funcionamento da economia, que tiveram nos episódios hiperinflacionários, gerados a partir de 1989, suas manifestações mais cruas. Os condicionantes externos, a necessidade da consistência e persistência das políticas estabilizadoras e o conteúdo das mesmas ocuparam a atenção da sociedade argentina.

A crise da dívida externa em 1982 reverteu o sinal das transferências líquidas de recursos do exterior, produto da interrupção dos fluxos de capital e o aumento das taxas de juros internacional. Os efeitos imediatos foram o renascimento e a agudização do desequilíbrio estrutural externo da economia, na época acompanhados pela crise de financiamento do setor público. Estes dois desequilíbrios básicos se complementavam com a dinâmica de funcionamento da economia a curto prazo, na qual o regime de alta inflação e a fragilidade financeira ampliavam e agudizavam os efeitos das medidas adotadas para corrigir os desajustes. O desafio da política econômica estava na eficiência para alcançar os objetivos de equilibrar os desajustes estruturais e, ao mesmo tempo, reduzir a inflação sem incorrer nos custos excessivos em termos de produção, emprego e salários reais.

O desequilíbrio externo pode ser caracterizado pelo descontrole entre a corrente de ingressos que o país estava em condições de gerar e a magnitude de compromissos de pagamentos externos que o choque da

dívida existente impunha. A busca de fortes excedentes de comércio exterior, a partir das desvalorizações da moeda local e da contração do gasto interno, determinaram o incremento das exportações, a violenta redução das importações e a inversão. Não obstante, a natureza financeira da restrição externa se evidenciava no déficit da conta corrente do balanço de pagamentos, com a posição particularmente desfavorável do setor público, produto do processo de estatização da dívida privada. Por sua vez, a deterioração dos termos de intercâmbio corroeu fortemente o esforço exportador.

As contas fiscais estavam caracterizadas pelo crescente nível do gasto público e sua falta de correlação nos descendentes ingressos tributários. Sua habitual forma de financiamento no passado - endividamento externo e interno e o imposto inflacionário -, com a crise e estatização da dívida externa se desarticulou em um contexto de agudização dos desequilíbrios fiscais.

O regime de alta inflação persistente gerou uma elevada elasticidade em seus mecanismos de propagação de taxas altas e voláteis. Por sua vez, a fragilidade financeira, determinada pelo processo de descrédito da moeda e a ausência de financiamento externo, foi um dos principais obstáculos para o manejo da política econômica. A atenção da dívida externa a cargo do setor público e a existência de superávits comerciais gerados pelo setor privado geraram dificuldades fiscais para a compra dos excedentes de divisas. Para obter estes fundos o setor público tinha de aumentar seu superávit, ou financiar-se, via emissão ou colocação de dívida pública interna, ou incorrer em atrasos nos compromissos externos. Estes equilíbrios macroeconômicos geraram uma permanente incerteza, que deteriorou os processos de inversão e impulsionou uma marcada “exportação de capitais”.

Entre 1980 e 1990 observou-se uma performance pouco alentadora dos principais indicadores econômicos, com alto custo social no processo de ajuste. Somente as exportações tinham um sinal positivo, com um crescimento de 78% entre 1980 e 1990. O resto dos indicadores evidenciavam a profunda deterioração da economia. O PIB diminuiu em 9,4%, o PIB industrial em 24%, o consumo em 15,8%, as importações em 58,9%,

o investimento em 70.1%, o ingresso por habitante em 25%. Por sua vez, a taxa de desocupação aberta se duplicou, o nível de emprego manufatureiro diminuiu em torno de 30% e o salário médio real industrial em 1990 foi 24% mais baixo que no início da década anterior. Complementarmente, observava-se um processo de concentração do ingresso associado a uma maior regressividade na sua distribuição e a agudização das condições de pobreza extrema.

Estas novas condições geraram câmbios significativos a nível setorial e microeconômico. Como resultado, à diferença das etapas anteriores, nas quais o setor industrial era a motriz do desenvolvimento da economia, o período 1975-1990 se caracterizava:

- 1) pelo estancamento das atividades manufatureiras - perda de mais de 5% de sua participação no PIB;
- 2) nenhuma geração de novos empregos - em um contexto de sérias dificuldades estruturais no mercado de trabalho;
- 3) os níveis de inversão eram menores que a amortização do capital - produzindo a descapitalização do setor.

No entanto, seria incorreto considerar que no começo dos anos 90 nos encontrávamos com um setor manufatureiro estancado e deteriorado, que produzia bens sob a mesma forma de organização social vigente, durante o modelo substitutivo de importações. As atividades industriais sofreram um conjunto de profundas transformações estruturais que, sintetizando, pode-se caracterizar como um processo de reestruturação “regressiva” e de “crescente heterogeneidade estrutural”.

O caráter 'regressivo' era dado basicamente por dois elementos: o primeiro deles se refere à incapacidade da economia em basear sua reestruturação industrial nos aspectos positivos que se desenvolveram durante as quatro décadas da substituição de importações, durante as quais se acumularam conhecimentos, habilidades, capacidades de engenharia, equipamentos, recursos humanos, bases empresariais etc. Estes elementos estiveram, por sua vez, associados a sérios problemas de funcionamento,

que determinaram o esgotamento do modelo dito. Uma alocação eficiente dos recursos teria sido aquela que induzisse à superação destas dificuldades, porém resgatando os acervos positivos. Encontram-se inumeráveis exemplos nos níveis empresarial, setorial, tecnológico e dos recursos humanos, nos quais não se seguiu este critério de eficiência.

O segundo dos elementos refere-se às transferências de ingressos associadas ao processo de reestruturação. Por um lado, a nova especialização e inserção externa, resultante das transformações da indústria argentina, não se adequou à dotação de fatores e à geração de vantagens competitivas dinâmicas. Por outro lado, a deterioração das políticas públicas sociais (educação, saúde, moradia, infraestrutura etc.) que acompanhou a desarticulação fiscal do país afetou a equidade da sociedade e, por sua vez, a competitividade sistêmica da economia.

Quanto ao caráter de “crescente heterogeneidade”, este está determinado pelo desempenho muito diferenciado a nível setorial e, em particular, a nível empresarial. O estancamento agregado se compunha do desmantelamento, atraso e redução de muitas firmas, complementado pelo desenvolvimento de outras empresas que cresciam e modernizavam suas estruturas positivas. As evidências empíricas de desempenhos microeconômicos exitosos são abundantes, muito embora a somatória das mesmas não tenha a força macroeconômica para definir um novo caminho de crescimento da economia.

De forma estilizada, os câmbios setoriais mais significativos estiveram associados a:

- 1) indústrias que incrementavam simultaneamente sua produção e sua participação no produto industrial - os casos mais destacados estão associados às indústrias de insumos intermediários. A indústria metálica básica cresceu, entre 1970 e 1990, em 2,3% e a indústria química em 1,4% anual. Ambos os setores representavam menos de 20% do produto industrial na década de 70, incrementando sua participação para quase 30% em 1990.

- 2) indústrias estancadas com aumento de participação no produto industrial - o setor de alimentos e bebidas mantinha seu nível de atividade, mas diante da pobre performance global da indústria incrementou sua participação no produto industrial de 21,7% a 26,5% entre 1970 e 1990.
- 3) Indústrias com quedas em seu nível de atividade e em sua participação no produto industrial - em primeiro lugar se destaca o setor de maquinárias e equipamentos, que entre 1970 e 1990 diminui sua atividade a uma taxa anual de 1,6%. Constata-se a magnitude desta queda quando observamos que em 1990 produziu-se menos da metade dos bens produzidos em meados dos anos 70. Desta forma, não surpreende que sua participação atual no produto industrial seja menor em 20%, enquanto em seu pico de 1977 tinha sido de 3,6%. Com igual comportamento, observa-se um conjunto de indústrias associadas ao consumo e à construção, como são os têxteis e confecções, madeiras e móveis e minerais não metálicos.

Após a Lei de Convertibilidade

Com relação à segunda parte, ao período posterior à lei da convertibilidade, em março de 1991, merece ênfase que este é o ponto de partida de um programa de política econômica, cujos objetivos principais são a estabilização e um processo de reforma estrutural. O programa se fundamenta na fixação do tipo de câmbio nominal por lei e que só pode ser modificado por igual procedimento, enquanto o Banco Central fica obrigado a garantir a base monetária com reservas suficientes, em um contexto de total eliminação de restrições aos movimentos de divisas. Ao mesmo tempo, renuncia o imposto inflacionário, dado que limita a criação de dinheiro aos resultados positivos do balanço de pagamentos. A política de ingresso se orienta no sentido de eliminar a inércia do processo inflacionário, mediante a proibição legal de indexar contratos e a permissão de aumentos salariais só fundamentados em incrementos de produtividade.

Mesmo assim, a política fiscal era severamente obrigada a gerar superávits operativos, tendo no Plano Bonex um antecedente importante para o manejo da dívida pública interna. O processo de privatizações gerava adicionalmente uma nova fonte de financiamento e as reformas no sistema tributário, em particular em sua administração, acompanhadas do incremento no nível de atividade são um dos êxitos mais notáveis. A diferença das condições nos anos 80, no registro do Plano Brady, a baixa da taxa de juros internacional e o novo clima macroeconômico são determinantes de um câmbio substancial no financiamento externo, complementado com a repatriação de capitais e com o incremento dos depósitos em dólares no mercado local.

Em agosto de 1993, alguns dos resultados mais notáveis do Plano eram:

- um considerável aumento do nível de atividade. O PIB se incrementou em 8,9% em 1991 e 8,7% em 1992, superando os níveis máximos desde 1980;
- uma notável desaceleração do processo inflacionário, em particular nos preços máximos altos que cresceram somente 0,9% no último ano, diante de um incremento de 10,7% dos preços mínimos, eliminando a volatilidade dos preços em curto prazo;
- uma duplicação nos ingressos tributários, principalmente energizada pelo incremento da arrecadação do IVA (que cresce sua participação nos impostos totais de 19% a 42%) e os aportes por seguro social;
- uma notável expansão do financiamento internacional (em 1991 a entrada de capitais foi de 5 bilhões de dólares, e em 1992 superaram os 12 bilhões de dólares) e do financiamento doméstico, em particular a recomposição do crédito comercial.

Dessa forma, o avanço em algumas reformas estruturais estava determinando um ponto de quebra irreversível no funcionamento da economia. Entre elas se destacam a acelerada privatização das empresas públicas, o processo de abertura da economia, a progressiva integração comercial no

Mercosul, o equilíbrio das contas públicas, a notável melhora na administração do sistema nacional de impostos, a consolidação e reestruturação da dívida pública interna e externa e o avanço na desregulação de alguns mercados.

O conjunto desses comportamentos foi acompanhado pela liderança no dinamismo aplicado ao gasto interno e pelo aumento da inversão em relação ao período hiperinflacionário, mas com uma diminuição da renda interna, que foi, por sua vez, compensada com recursos externos para o financiamento. Mesmo assim, apesar do crescimento do nível de atividade interna e da queda dos preços internacionais, as exportações se mantiveram em iguais valores e as importações mais do que triplicaram seu valor, determinando uma mudança no balanço comercial de 3.700 milhões de dólares de superávit em 1991, a 2.600 milhões de dólares de déficit em 1992, valor igualmente previsto para 1993. Por sua vez, a conta corrente do balanço de pagamentos foi negativa em 8,5 bilhões de dólares, sendo compensada pelo notável ingresso de capitais anteriormente comentado.

Política Industrial Argentina

Para finalizar, gostaria agora de situar o debate atual sobre a política industrial argentina em três aspectos que considero importantes. O primeiro deles se refere ao efeito diferencial do comportamento dinâmico da indústria automotriz, que conta com um regime especial e polêmico, que que abarca desde sua justificação até a possibilidade de ampliá-lo a outras atividades. O segundo se relaciona com o déficit da balança comercial, que em curto prazo é consistente com o notável ingresso de capitais, mas existem diferentes opiniões sobre se estariam gerando os processos de inversão suficientes para dinamizar as futuras exportações industriais. O terceiro deles está centrado nos efeitos sobre a ocupação, a partir da análise das evidências de que os incrementos da atividade industrial estão associados a melhorias da produtividade sem demandas adicionais de emprego, numa marca de crescente desocupação estrutural.

Diante das reclamações setoriais, que se articulam em função de condições desfavoráveis no cenário internacional (caracterizado em muitas atividades por conjunturas críticas e práticas desleais) e por falta de tempo nos processos de reestruturação, recentemente se tomou um conjunto de medidas *anti-dumping*, no caso da indústria siderúrgica, e de maior proteção comercial, que favorecem a indústria do papel e segmentos da indústria têxtil. Na implementação destas decisões, não foi simples, para as autoridades, determinar um ponto de equilíbrio. Por um lado, as reclamações empresariais têm fundamento. Por outro, as críticas se centralizaram em três elementos:

- 1) a existência de situações similares em muitas outras atividades não beneficiadas;
- 2) o grau de influência destas medidas sobre a disciplina macroeconômica;
- 3) a falta de compromissos empresariais que permitam acelerar o logro da competitividade.

No debate atual, existe um grande consenso sobre a importância do novo clima macroeconômico e, também, a necessidade de articular um novo modelo de industrialização sustentável e crescente a longo prazo. A redução dos elevados impostos sobre o salário, a modificação do sistema de trabalho, a reforma do sistema de previdência - em particular, pelos seus efeitos de recomposição da renda doméstica -, a criação de uma rede de seguros social - que melhore os serviços de seguro, educação, saúde e justiça - e a promoção de exportações em setores potencialmente competitivos são algumas das medidas recomendadas, que apontam a redução do 'custo argentino' e a recomposição da renda doméstica para que haja um financiamento crescentemente dos processos fundamentais de inversão associados a reestruturações ofensivas. Por outro lado, coincidindo com estes problemas, existem demandas mais explícitas de se articular uma política pública industrial que oriente condutas privadas na direção de ganhar competitividade, incluindo 'contratos' explícitos e implícitos entre o Estado e as empresas.

As orientações emanadas das políticas públicas foram decisivas quanto à possibilidade de induzir o comportamento dos distintos agentes econômicos, de forma a garantir uma alocação de recursos de resultado compatível com os interesses do conjunto da sociedade, sobre a base de uma paulatina convergência entre os interesses privados e os sociais. Um dos objetivos deverá ser potencializar o funcionamento dos mecanismos de mercado, permitindo aos agentes econômicos desenvolverem-se num marco no qual se privilegie uma maior competência. A ação regulatória deveria centrar-se naqueles aspectos nos quais a ação do mercado apresenta distorções e/ou onde demonstram sinais difusos sobre a presença, ou não, de vantagens adquiríveis.

Toda nova proposta industrial deve conter, necessariamente, uma adequada avaliação dos aspectos positivos de aprendizagem que se geraram no passado, assim como dos problemas associados aos erros cometidos nas ditas trajetórias. Um dos primeiros grandes desafios é gerar condições para aproveitar as experiências positivas que envolvem consideráveis acervos tecnológicos, econômicos e de qualificação dos recursos humanos. Porém, simultaneamente, deve-se considerar a necessidade *insoslayable* de superar suas limitações e insuficiências, de forma a alcançar caminhos que conduzam à aquisição de vantagens comparativas dinâmicas. O marco no qual devem ser articuladas as ações do Estado depende da definição das variáveis macroeconômicas. A compatibilização do programa monetário e fiscal consistente com a estabilidade econômica constitui a coluna vertebral, dentro da qual se pode discutir os conteúdos da transformação produtiva. Neste sentido, tendo como ponto de partida um marco de estabilidade macroeconômica, a economia em seu conjunto avançará à procura da competitividade, na medida em que aumente ou mantenha sua participação nos mercados internacionais, a partir da utilização de recursos com uma qualidade cada vez mais próxima dos padrões internacionais e que tenda, simultaneamente, a conseguir uma elevação do nível de vida da população. Neste processo, a geração e/ou incorporação de progresso técnico se converte em um aspecto chave do dinamismo produtivo.

A possibilidade de se chegar a níveis crescentes de competitividade e mantê-los a longo prazo não pode circunscrever-se à ação de um agente econômico individual.

A experiência internacional demonstra claramente que os casos de êxito comportam um conjunto de variáveis que explicita que o funcionamento global do sistema impõe uma base sólida para o desenvolvimento da competitividade. Desta forma, a 'noção sistêmica' de competitividade toma o lugar dos esforços individuais que, embora sejam condição necessária para conseguir este objetivo, devem ser acompanhados, necessariamente, por inumeráveis aspectos que compõem o entorno das firmas (desde a infraestrutura física, o aparato científico-tecnológico, a rede de provedores e subcontratistas, os sistemas de distribuição e comercialização, até os valores culturais, as instituições, o marco jurídico etc.). A conquista de uma competitividade genuína e sustentável a longo prazo requer esforços sistemáticos, com o objetivo de adquirir vantagens comparativas e consolidar um 'processo endógeno contínuo' que compreenda o conjunto, definindo, simultaneamente, as responsabilidades do empresário no interior da sua usina industrial e todas as condições que 'conformam' seu entorno, incluindo tanto outros agentes privados como o setor público.

Esta noção sistêmica da competitividade é relevante para cada um dos mercados em que é considerada. Portanto, deve ser obtida tanto nos mercados de exportação, como no que se refere às exportações em potencial. A experiência de muitas atividades industriais em países latino-americanos demonstrou que são várias as produções que puderam se expandir em algumas dessas situações, mas a base que as sustentava resultava claramente *endeble*. Essas formas de competitividade foram qualificadas por vários autores como 'espúrias', na medida em que não avançavam na aquisição de vantagens comparativas e estavam sustentadas em um ou vários dos seguintes fatores: salários baixos; processamento de recursos naturais sem preservação do meio ambiente; tipos de câmbios elevados; recessão no mercado local; superproteção à importação para setores ineficientes; elevados subsídios às exportações etc. Estas formas viciosas de competência

derivavam em frágeis êxitos individuais das firmas, mas incompatíveis com benefícios de caráter social. Esses avanços não eram sustentáveis a longo prazo e entravam em crise, tanto a nível do desempenho da empresa, como pelos elevados custos sociais envolvidos.

O caminho do desenvolvimento industrial e a consecução dos objetivos estratégicos perseguidos dependeram da capacidade e criatividade governamental para projetar e implementar as ações que melhor se adequavam - em tempo, intensidade e cobertura - aos padrões de comportamento dos distintos agentes econômicos. O projeto, formulação e *deplieue* de políticas governamentais ativas, explícitas e transparentes, assim como sua necessária inscrição em uma concepção estratégica a longo prazo, exigem a necessária harmonia e coordenação entre os organismos públicos e sua articulação com as políticas de curto prazo. Por outro lado, surge como condição iniludível a redefinição da 'engenharia institucional' necessária. A debilidade e, incluso, fragilidade técnica das estruturas estatais obriga a focalizar os esforços em ações nas quais a neutralidade e a transparência facilitem, inclusive, a necessária avaliação *ex-post* dos resultados. Em tal sentido, as possibilidades de desenvolver políticas seletivas se vêem 'acotadas' e condicionadas por esta mesma fragilidade do setor público.

A implementação da política industrial deverá ter claro alguns critérios básicos. Em particular, deve-se destacar a necessidade de que essas políticas sejam explícitas, ativas e de maior generalidade e neutralidade possíveis. Mesmo assim, devem ser privilegiadas todas aquelas ações que tenham maiores efeitos propulsores e difusores de externalidades positivas sobre a economia em seu conjunto. Neste último ponto, a consolidação da infraestrutura e o melhoramento do capital humano são dois dos aspectos mais relevantes.

A necessidade de uma política explícita está associada, necessariamente, a uma avaliação social *ex-ante* e *ex-post*, à quantificação das transferências no marco 'presupostário' em que puderam estar envolvidas (especificando quem as recebe e quem as financia). Deve ter uma total transparência, seus objetivos estarem nitidamente explicitados e quantificados,

assim como possuir uma seqüência temporal claramente especificada e com promoções preferencialmente decrescentes no tempo. Isto significa contar com um sistema de prêmios, mas também com a existência de um sistema de castigos, na medida em que não se alcancem os objetivos comprometidos.

A consideração destes aspectos é de vital importância para o alcance dos objetivos perseguidos. São inumeráveis as experiências nacionais de apoio ao processo de maturação das denominadas indústrias infantis, mas os resultados alcançados foram de pouco êxito. Sem dúvida, os problemas que exigem a seleção dos setores e das técnicas adequadas não são menores. Todavia, a avaliação das ditas experiências demonstrou que um dos aspectos cruciais está associado ao fato de que os processos de aprendizagem não surgem automaticamente com o transcurso do tempo. São, justamente, o resultado positivo dos esforços deliberados e explícitos, orientados no sentido da geração de acervos tecnológicos e capacitação dos recursos humanos. Isto significa desenvolver uma estratégia tecnológica e produtiva associada a inversões, orientadas no sentido da geração/adoção de câmbios técnicos permanentes que induzam uma maturação que não é automática nem instantânea e requer esforços permanentes e conscientes.

A partir destes critérios de avaliação da política industrial e de comércio exterior, a Argentina tem o desafio de avançar na competitividade. Os campos de ação são múltiplos e interrelacionados e só mencionaremos quatro deles, de fundamental importância:

- 1) o avanço para processos de industrialização e produtos 'diferenciados' com maior valor agregado;
- 2) a articulação de *networks* produtivos que dêem 'massa crítica' à industrialização;
- 3) a avaliação, desde a 'lógica industrial', de alguns dos aspectos do processo de privatizações;
- 4) o aprofundamento de políticas 'horizontais', em particular na qualificação dos recursos humanos, e a articulação do 'sistema inovativo nacional'.

A Argentina incrementou, notadamente, nas últimas décadas sua dotação de *recursos naturais, em particular*:

- 1) através de melhorias agrícolas (representadas no incremento da produção de soja);
- 2) no desenvolvimento energético (com os descobrimentos das reservas de gás como um fato mais destacado);
- 3) na exportação dos produtos pesqueiros;
- 4) no desenvolvimento das atividades florestais, através dos critérios fiscais vigentes anteriormente;
- 5) nos recursos minerais, em algumas perspectivas.

Mesmo assim, o câmbio mais significativo à estrutura industrial nos anos oitenta foi o desenvolvimento, em escala internacional, das várias indústrias de insumos intermediários às indústrias siderúrgicas, petroquímicas, de alumínio etc. A somatória de ambos os câmbios estruturais aumenta, consideravelmente, a dotação de fatores e dá um novo ponto de partida, muito alentador, na economia. Todavia, as novas condições internacionais nos indicam, claramente, a perda da importância dos produtos homogêneos não diferenciados e de escasso valor agregado, que se expressa com toda sua crueza na baixa dos preços. Mas a partir destes produtos é factível avançar na cadeia produtiva e incorporar progresso técnico, mão-de-obra qualificada e valor agregado, desenvolvendo as numerosas franjas manufatureiras de especialidades e produtos diferenciados. O desenvolvimento de produções, baseadas na disponibilidade de recursos e no uso intensivo de capacidades tecnológicas e recursos humanos pode ser elemento fundamental para dinamizar as exportações e gerar novas oportunidades de emprego.

O avanço no caminho para a diferenciação aponta para o segundo dos campos de ação assinalados. O desenvolvimento sustentado de uma indústria competitiva requer ações sistêmicas que dêem massa crítica necessária para uma inserção ativa na divisão internacional do trabalho, abrangendo:

- 1) as distintas atividades produtivas;
- 2) os diferentes agentes econômicos.

Os sistemas competitivos se baseiam em complexos com fronteiras cada vez mais difusas entre as atividades primárias, industriais e de serviços. Para que um bem possa competir, ele deve ser o resultado de um processo de elaboração de uma cadeia produtiva articulada e eficiente. Mesmo assim, a participação dos distintos tipos de empresas é vital. É muito difícil avançar em franjas de especialização e ter impacto macroeconômico sem a participação das empresas de maior envergadura (as empresas transnacionais e os grandes grupos econômicos). Mas, ao mesmo tempo, não existe experiência industrial com êxito que não tenha desenvolvido uma trama de empresas *Pymes* eficientes - nas quais devem estar concentrados os esforços -, que em muitos casos são provedores especializados e subcontratistas que permitem a potencialização das novas organizações competitivas, baseadas, simultaneamente, no desenvolvimento de economias de escala e na especialização flexível.

O processo de privatizações está sendo um dos câmbios estruturais mais substanciais da estrutura econômica do país, com efeitos macroeconômicos nas contas fiscais e na distribuição do investimento. Por sua vez, seus efeitos sobre a competitividade industrial são numerosos e seu debate ainda não teve a profundidade adequada. O aspecto central a considerar na sua avaliação é a geração de *spillovers* (derrames) positivos na economia, que induzam ao incremento da competitividade sistêmica. A eficiência, a qualidade e os preços de seus serviços formam parte essencial dos custos industriais e condicionam as possibilidades competitivas, reque-rendo o projeto e o funcionamento dos marcos regulatórios que garantam o cumprimento destes objetivos e, além disso, protejam os consumidores individuais. Mesmo assim, o aspecto menos considerado, e não de menor importância, é a possibilidade das empresas privadas em conformar redes de provedores e subcontratistas especializados no novo clima de maior eficiência e competência, mais do que em efetuar suas contratações, per-

mitindo a essas firmas gerar vantagens competitivas, viabilizando-as, não só como abastecedores domésticos, como também como possíveis provedores internacionais.

O quarto caminho colocado abarca o conjunto de políticas “horizontais”, caracterizadas por gerar externalidades positivas para todo o tecido industrial e, portanto, por seu caráter menos discriminatório. A qualificação dos recursos humanos - com o fortalecimento do frágil sistema educativo, sua articulação com o sistema produtivo e o aprofundamento dos esforços de qualificação nas empresas - e o desenvolvimento de um sistema nacional de inovação que se adeque institucionalmente às demandas tecnológicas de uma economia preparada para o desafio da competitividade são os pilares iniludíveis. Mesmo assim, existem numerosos problemas comuns às empresas, em particular às *Pymes*, que requerem políticas sistemáticas que necessitam mais de esforços gerenciais que *presupuestários*. Entre eles, se destacam:

- a difusão de critérios de gestão de qualidade;
- o desenvolvimento de redes de subcontratação;
- os programas de formação de empresários em gestão empresarial;
- a difusão de tecnologia de automação;
- a avaliação de normas ambientais e a adequação de normas técnicas.

O difícil desafio da competitividade se concentra, especialmente, na nova especialização industrial da Argentina, que tende a uma maior incorporação de progresso técnico e de recursos humanos qualificados, para fortalecer um processo de transformação baseado no crescimento e na maior equidade.

Muito obrigado a todos.

Antonio Barros de Castro

Instituto de Economia

Industrial -UFRJ

O Brasil está às vésperas de reproduzir a experiência argentina. Há muitos anos a Argentina antecipa soluções, o Brasil, de uma forma um pouco diferenciada, acaba adotando a transição para a terceira etapa do plano Fernando Henrique Cardoso. Equivale a algo muito semelhante a adoção de um plano "Cavallo". Significa que após grandes esforços no sentido de ajustamento e contenção fiscal dá-se uma súbita e drástica mudança no regime monetário, regime este com o qual a inflação é um princípio incompatível, mas que apresenta vazamentos. Este vazamento é a inflação em dólar, que está preocupando as autoridades brasileiras que verificam, neste momento, o índice da inflação em dólar.

Mais uma vez a Argentina está na nossa frente, mostrando como é que isto funciona.

Na exposição anterior, o Bernardo Kosakoff mostrou aspectos bastante positivos do ocorrido na Argentina, tanto no plano macroeconômico, quanto no plano industrial. Eu diria que a partir de um certo momento sua exposição mudou de sentido e, sobretudo, de coloração. Foi ficando cada vez mais pessimista, problemática, etc. Mas, a menos que se descubram remédios que a Argentina não descobriu, chega-se a uma progressiva acumulação de problemas que se localizam na ordem microeconômica e a situações de verdadeiro impasse.

Por que há uma primeira etapa eufórica ? Antes de mais nada, tinha que ser eufórica, porque a Argentina foi marcada por duas hiper-inflações extremamente dolorosas. Essa situação de pré-estabilização era verdadeiramente desestruturante. A economia estava em situação péssima e a grande distância de algo que vivemos em 93 neste país, impensável dentro daquele quadro. Você consegue projetar porque inexistia aquela dança alucinada dos preços. Então, você tem uma situação em que renasce o crédito. Só este fato leva qualquer economia a uma situação de bem estar, ela recupera oxigênio. Crédito é fundamental.

Numa primeira fase, as margens de lucro das empresas, inclusive as industriais, podem cair sem maiores problemas, pois estavam infladas pelo excessivo quadro de hiperinflação. Então essa gordura pode se desfazer com a estabilidade, e isso é muito positivo. Com crédito, uma certa contenção da margem de lucro, com aumentos de produtividade, nível de atividade se recuperando etc., os preços industriais de bens exportáveis em torno de apenas 10%, e os preços dos bens não objetos de comércio internacional subindo de 80 a 90%. Essa mudança drástica de preços relativos significa que existe uma inflação forte naquilo que não é objeto de comércio internacional, e diminuta naquilo que é objeto de comércio internacional, introduzindo uma situação infernal para as empresas, da qual elas vão se defender, naturalmente.

O mecanismo, através do qual as empresas se defendem , é a importação de componentes, insumos etc., que diminui o valor agregado e é, na realidade, algo destrutivo para a economia. É um processo de

desindustrialização. Quer dizer, num limite inferior você estaria caminhando para ficar apenas como montadora, no sentido mais leve da palavra, e num limite superior, dando mais um passo, de maquiadora. No Brasil, inclusive, já temos alguns casos de regressão desse tipo. Na Argentina, tal procedimento adquiriu uma grande dimensão, tornando-se uma defesa lógica, natural e pela qual você não pode cobrar nada do industrial. As empresas começam a se deslocar numa curva onde, na vertical, encontra-se a diversificação, (quantidade de produtos, de operações, de funções etc.) e no outro a produtividade. Neste sentido, você vai se deslocando, deslizando, buscando produtividade através da simplificação, da desindustrialização interna. Isso é a resposta defensiva *stricto sensu*. Kosakoff analisou um pouco o quadro, mostrando que pelo menos 30% responde ofensivamente, o que significa não deslizar ao longo da curva sem procurar uma outra curva. Essa, sim, é uma solução positiva, porém insuficiente, pois essas mudanças não atingem efetivamente o investimento, sobretudo no que se refere a instalações e plantas. Quando muito, há alguns equipamentos que são trocados. Generalizado e aprofundado isso se torna destrutivo e, no caso argentino, a intensidade desse movimento é preocupante.

Um outro ponto extremamente interessante e importante é a questão do quadro financeiro das empresas. Estas têm que operar com as indústrias com margem de lucro bastante comprimida. Aí estão os coreanos, os japoneses, a indústria brasileira também, mas a Argentina em maior grau. Por outro lado, ela tem que obter capital de giro aumentando sua fragilidade financeira. Ao fazer isso, arrasta o conjunto das indústrias, gerando circunstâncias que vou frisar aqui. A Argentina não pode, deliberadamente, reduzir o nível de atividade econômica, porque as empresas já estão muito fragilizadas e se isso for feito elas quebram. Acrescentaria a isso o fato das autoridades econômicas não deterem, a nível micro, mas também do ponto de vista macro, instrumentos macroeconômicos para controlar o nível das atividades.

A partir daí iniciamos a questionar o que as empresas fazem, qual o limite disso, uma vez que essa solução aumenta a produtividade via importação, via se desindustrializar microeconomicamente. Isso tem limites.

Um problema que já existe no Brasil, em certa medida, é: o que o industrial vai fazer, quando estiver no limite? Na Argentina, o industrial vira comerciante, representante. Eu chamaria isto de 'síndrome venezuelana', que nada mais é que os não-*tradebles* serem muito mais lucrativos que os *tradebles*. Resultado: na Venezuela, você faz mesmo é prédio público, obra pública, ou seja, mesmo sendo industrial é muito mais atraente os não-*tradebles*.

No plano macroeconômico, a Argentina vinculou sua moeda ao dólar e continua a ter inflação, ainda que parcial, porém alta, nos não-*tradebles* e baixíssima nos *tradebles*. Esse país está numa armadilha porque tem que obter capital do exterior, e na medida em que faz isso a moeda se expande. Na verdade, expande a moeda, expande a demanda, aumentam as reservas, realimenta o processo, ganha fôlego para sobreviver, mas não enfrenta o problema central, que fica marginalizado. É sempre uma solução utópica que vai acumulando problemas, agora no nível macro.

Eu gostaria de finalizar dizendo que o plano "Caballo" não previa isto. Essa problemática seria uma possibilidade, mas três instrumentos permitiriam contorná-la. Primeiro, o plano poderia fazer mudanças fiscais importantes, dando grande alívio para as empresas; em parte, ele conseguiu isso. Segundo, a abertura das importações permitiria a redução dos custos de várias empresas, possibilitando um salto adiante. Terceiro, o plano achava que a própria recuperação da escala de produção, que estava comprimidíssima na Argentina, determinaria ganhos de produtividade inteiramente legítimos que resultariam em competitividade. Atualmente, no entanto, o que está se verificando é um verdadeiro estrangulamento dos lucros das empresas industriais. Esses três mecanismos são regenerativos do lucro. Então, você tinha problemas com lucro e três mecanismos pró-lucro. Um grande contra, e três pequenos a favor, e os três pequenos compensariam. Não compensaram.

Muito obrigado.

Intervenções

Intervenção

Dado o paraíso que a Argentina é atualmente, pelo menos na visão do FMI, pergunto: as empresas multinacionais localizadas na Argentina estão com intenção de cancelar suas atividades? Em segundo: qual é o cenário mais provável para a economia argentina, caso haja uma desvalorização de sua moeda frente ao dólar?

Dr. Bernardo Kosakoff

CEPAL/Buenos Aires

Bem, com respeito ao caso particular das empresas tradicionais, é possível afirmar que elas têm interesse em atender o mercado interno, sobretudo nas áreas onde há demandas reprimidas, como os setores de telecomunicações, informática, alimentos diferenciados e alguns produtos sobre os quais se prevê uma demanda doméstica crescente. Outro setor onde

é grande o interesse é a expansão da exploração dos recursos naturais. Nos últimos 20 anos, a Argentina expandiu notavelmente sua produção agrícola, de recursos florestais e na área mineral, fruto de pesquisas realizadas no período. Claramente o que se observa é um esforço muito forte para atender ao mercado interno em áreas carentes. No entanto, são poucas as áreas de interesse por parte das empresas internacionais, pois são integrantes de um processo de globalização da qual a filial argentina faz parte da lógica industrial da corporação internacional. Na escala internacional, a produção é baseada na dinâmica do comércio internacional que, por sua vez, está associado ao intenso fator tecnológico dos recursos qualificados às produções industriais mais complexas.

O esforço do Governo tem se voltado, a partir do que mencionamos para a recomposição do lucro empresarial, pois seus limites são muito estreitos. Soma-se a isto, o surgimento de problemas institucionais muito sérios e também de como instrumentá-los. Os mecanismos mais típicos que a recomposição de lucros comerciais exige é a adoção de políticas comerciais privilegiadas, do tipo de políticas protecionistas. Esse é o registro específico da indústria automotora, do setor siderúrgico, da indústria de papel, onde está a pressão corporativa para se obter uma situação privilegiada. E nestes casos os problemas são muitos, porque o governo tem que manter a entrada de capitais para se alcançar o equilíbrio macroeconômico. Esta situação gera conflitos entre os próprios empresários, pois nem todos tem o poder para exigir políticas comerciais privilegiadas. Por outro lado, a ausência de instituições financeiras faz com que isto se transforme mais em transferências de ingressos para recompor o lucro, do que para solucionar um problema essencial, que são as inversões ofensivas. Este é um problema institucional muito sério, em termos de ausência do governo, para se ter uma relação social com o setor privado. Todo sistema financeiro se especializou em financiar as privatizações nos setores não comerciais, ou o aumento do consumo, ou de algum tipo de atividade de curto prazo, não resolvendo o problema de longo prazo. E aqui surge também outro problema, pois as fábricas mais competitivas da Argentina não receberiam financiamento

através do mercado de capitais internacionais, tendo que recorrer ao financiamento interno, que é mais caro.

Com respeito ao problema dos preços relativos e à desvalorização da moeda, a saída é muito difícil, pois a memória da inflação e o efeito ativo que tem o dólar no funcionamento da economia está presente.

Um ponto muito complicado é que todo mundo aposta nesse tipo de continuidade de preços relativos. Isso se reflete claramente pelos endividamentos em dólares do setor privado e, evidentemente, qualquer mudança na ferramenta cambiária só criaria mais perturbações. Este mecanismo de preços relativos foi fundamental para a estabilização de preços.

**Universidade Federal do
Rio de Janeiro - UFRJ**

Forum de Ciência e Cultura - FCC

**Associação Latinoamericana de
Planejamento Energético - ALAPE**

**Coordenação dos Programas de
Pós-Graduação em Engenharia - COPPE**