



1290000916



IE

TCC/UNICAMP C889i

Universidade Estadual de Campinas

Instituto de Economia

Monografia

A Indústria Argentina nos Anos 80 e 90

Aluno : Élbete Pallos Cruvinel - RA: 910396

Orientador : Prof. Mário Ferreira Presser

Banca : Prof. Mariano Laplane

~~Campinas, 1994~~ 1994

TCC/UNICAMP
C889i
IE/916

CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO
INSTITUTO DE ECONOMIA
UNICAMP
CEDOC/IE

Agradeço aos meus pais, José e Elza, e aos meus irmãos, Éliton , Élide e Élcia, por terem sempre me apoiado na minha formação.

I tried to find Him on the Christian cross, but He was not there; I went to the Temple of the Hindus and to the old pagodas, but I could not find a trace of Him anywhere.

I search on the mountains and in the valleys but neither in the heights nor in the depths was I able to find Him, I went to the Caaba in Mecca, but he was not there either.

I questioned the scholars and philosophers but He was beyond their understanding.

I then looked into my heart and it was there where He dwelled that I saw Him; He was nowhere else to be found.

Jelaluddin Rumi

(Enigma 2)

"A Argentina terá, no Mercosul, o mesmo papel que tem a Alemanha na União Européia"¹. (?)²

(Domingo Cavallo, ministro da economia da Economia da Argentina)

¹ Revista Veja, edição 1371, ano 27 no. 51, 21/12/94.

² grifo nosso

Índice

- Introdução.....	6
1 - A Industrialização Argentina: Fins do Século 19 até a Década de 1990.....	8
1.1 - Introdução.....	8
1.2 - As Quatro Fases do Desenvolvimento Argentino.....	9
1.2.1 - 1a. Fase (1880-1930).....	10
1.2.2 - 2a. Fase (1930-1945/1945-1958/1958-1976).....	11
1.2.2.1 - 1a. Subfase (1930-1945).....	11
1.2.2.2 - 2a. Subfase (1945-1958).....	12
1.2.2.3 - 3a. Subfase (1958-1976).....	15
1.2.3 - 3a. Fase (1976-1981/1981-1990).....	19
1.2.3.1 - 1a. Subfase (1976-1981) - A Abertura Econômica.....	19
1.2.3.1.1 - Algumas Considerações com relação ao Programa Econômico de 1976.....	22
1.2.3.1.2 - A Abertura Econômica: 2 subperíodos.....	23
1.2.3.1.3 - Conclusões à Respeito do Programa Ec.....	25
1.2.3.2 - 2a. Subfase (1981-1990).....	27
1.2.3.2.1 - Tentativa de Reversão do Quadro Macroeconômico(1981/1982).....	27
1.2.3.2.2 - Situação da Indústria na Década de 1980.....	28
1.2.4 - 4a. Fase (1990-...).....	34
2 - O Antigo e o Novo Paradigma e Políticas Industriais e Tecnológicas.....	37
2.1 - Introdução.....	37
2.2 - O Antigo Paradigma.....	37
2.3 - O Novo Paradigma.....	38
2.4 - As Políticas Industriais, Comerciais e Tecnológicas dos Países Desenvolvidos.....	42
2.5 - As Políticas Industriais nos Países em Desenvolvimento.....	44
3 - As Políticas Industriais Possíveis para a Argentina.....	48
3.1 - Introdução.....	48
3.2 - Reestruturação Industrial nos âmbitos do Mercosul e Mercosul-NAFTA.....	49
3.2.1 - A Integração Econômica Argentina-Brasil.....	49
3.2.2 - Anos 1990 - Mercosul.....	52
3.2.3 - Cenários Possíveis no Âmbito do Mercosul.....	53
3.2.5 - Cenários Possíveis no Âmbito da Integração Mercosul-NAFTA.....	57
3.3 - Reestruturação Industrial e Aumento de Produtividade.....	61
3.4 - Conclusões.....	67
4 - Bibliografia.....	71

Introdução

O mundo está passando por uma fase de grandes transformações, e a velocidade destas mudanças está crescendo a uma velocidade espantosa. São novas técnicas, novas formas organizacionais, novas tecnologias, uma verdadeira revolução e uma guinada nos antigos padrões de produção.

O processo de globalização se intensifica. Os mercados integram-se rapidamente, reduzindo a importância das distâncias geográficas.

Com estas transformações em nível das formas de produção, um novo padrão de concorrência internacional está se firmando. E neste novo mundo, o país que não se adaptar às mudanças fatalmente será excluído do mapa estratégico mundial.

Neste contexto surgem os blocos regionais, como o Nafta, o Mercosul, e União Européia .

O Mercosul (Mercado Comum do Cone Sul) é formado por Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai. A sua importância está no fato de poder se tornar uma alavanca para o desenvolvimento dos países membros, através de acordos de cooperação e complementação industrial, ampliação de mercados, maior poder de barganha para negociações com outros blocos regionais etc. O Mercosul também pode representar o início da formação de uma bloco econômico maior, o bloco americano, uma zona de livre comércio que vai desde o Alasca até a Terra do Fogo.

No Mercosul, o principal parceiro do Brasil é a Argentina. O sucesso ou o fracasso depende primordialmente da integração destes dois países.

Este trabalho propõe a estudar o outro lado do Mercosul, a estudar o parceiro mais importante do Brasil. Quer estudar a Indústria argentina.

O primeiro capítulo apresenta o processo de industrialização argentino, desde o final do século passado até os anos 1990. Ele dará uma visão abrangente dos sucessos e dos percursos da Indústria do país.

O segundo capítulo apresenta as transformações que estão ocorrendo no mundo, em nível comercial e produtivo. Primeiramente apresenta o Antigo Paradigma tecnológico e organizacional; em seguida o Novo Paradigma. Por fim apresenta as políticas industriais, comerciais e tecnológicas seguidas pelos países desenvolvidos e as políticas seguidas pelos países em desenvolvimento, para poderem se adaptar às grandes transformações que estão ocorrendo.

O terceiro capítulo apresenta as políticas industriais possíveis para a Argentina, tendo em vista o seu processo de industrialização; quais os pontos que o país deve e pode atacar para buscar uma melhor inserção internacional. São analisadas as possibilidades de acordos de integração com os países do Mercosul e com os países do Nafta, mostrando alguns cenários possíveis para futuro do país.

Capítulo 1

A Industrialização Argentina: Fins do Século 19 até a Década de 1990

1.1 - Introdução

A industrialização argentina iniciou-se em fins do século passado, acompanhando o modelo agroexportador que esteve vigente até os anos 1930. A partir desta data a indústria argentina começa a se destacar, com seu crescimento baseado no Processo de Substituição de Importações. A segunda fase deste processo inicia-se em 1958 quando a indústria já se torna o motor do crescimento da economia. A indústria argentina torna-se uma das mais importantes do continente sul-americano.

Nos anos 1970 o modelo de substituição de importações passa a encontrar alguns grandes obstáculos relacionados com a própria organização industrial:

- a-escalas de produção reduzidas;
- b-falta de fornecedores especializados;
- c-pequena competitividade internacional.

Isto gera saldos comerciais deficitários e grandes transferências de capitais

Enquanto isto, as economias capitalistas mais avançadas já estavam ensaiando a entrada para a Terceira Revolução Industrial. Estas economias estavam deixando o antigo modo de produção industrial baseado na lógica fordista (produção em escala massiva, uso de mão-de-obra não-especializada etc) para começar a utilizar um modo de produção baseado em outra lógica: produção flexível, processos mais automatizados, trabalhadores mais bem treinados etc. O uso da microeletrônica foi passando a ser mais generalizado e seu impulso maior se dá na década de 1980.

A Argentina não consegue redirecionar seu desenvolvimento para este novo modelo de produção; não consegue aproveitar os conhecimentos acumulados no período anterior para alavancar uma grande transformação. Ao invés disso, toma um caminho oposto: sua resposta às mudanças que estavam ocorrendo no mundo nos anos 70 foi a abertura de sua economia. O objetivo principal desta abertura era a busca de maior eficiência de sua estrutura produtiva. O período de abertura perdurou de 1976 a 1981 e seus efeitos foram bastante perversos para sua indústria. O país passou por um processo de desindustrialização e de desarticulação produtiva com consequências bastante negativas para as décadas seguintes.

Nos anos 1980, a Argentina entra num processo de instabilidade macroeconômica, com aumento dos índices inflacionários, de desemprego etc.

Sua indústria foi passando por importantes modificações nesta década, as quais este trabalho se propõe a analisar.

1.2 - As Quatro Fases do Desenvolvimento Argentino

A Argentina passa por 4 fases principais de desenvolvimento:

1 - a primeira começa por volta de 1880, quando o país tem sua inserção internacional baseada no modelo agroexportador e termina com a crise de 1930;

2 - a segunda inicia-se por volta de 1930 e vai até meados da década de 1970, com a economia semi-fechada no Modelo de Substituição de Importações;

3 - a terceira fase inicia-se com a fracassada política de abertura da economia (1976-1981) e com a grande desarticulação macroeconômica do país que se estendeu até 1990;

4 - a quarta e última fase inicia-se em 1990 e se entende até hoje.

1.2.1 - 1a. Fase (1880-1930)

A economia Argentina era aberta e regulava-se automaticamente segundo o padrão-ouro.

O modelo agroexportador argentino baseava-se na produção de grãos e carnes ^{os} ~~os~~ quais o país possuía (e ainda possui) vantagens naturais.

A inserção internacional da Argentina baseava-se na exportação de produtos primários e na importação de bens manufaturados.

As condições para que pudesse existir o início da industrialização começam a surgir:

a - a existência de produtos agropecuários que necessitavam de algum tipo de processamento industrial para a exportação (farinha, frigorífico, lã, couro etc).

b - os imigrantes europeus: mão-de-obra qualificada para a indústria;

c - as dificuldades de abastecimento externo provocadas pela Primeira Guerra Mundial;

d - o progressivo e acelerado aumento do tamanho do mercado interno;

e - o desenvolvimento generalizado da educação e da especialização técnica e profissional;

f - os custos de transporte e as proteções naturais.

O fim do modelo agroexportador foi causado pelo esgotamento da fronteira agropecuária, acompanhado pela crise internacional de 1929 e as conflitivas relações triangulares entre Argentina, Grã-Bretanha e Estados Unidos.

1.2.2 - 2a. Fase (1930-1945/1945-1958/1958-1976)

1.2.2.1- 1a subfase (1930-1945)

O ano de 1929 marcou profundamente a economia mundial bem como a economia argentina. O crack da Bolsa de Nova Iorque levou os países a reduzirem drasticamente suas importações. A Argentina, país marcadamente agroexportador, viu-se numa situação bastante difícil, pois seus principais produtos de exportação (produtos primários como cereais e carne) tiveram suas exportações severamente reduzidas. Com a queda das exportações e consequentemente, com poucas divisas para realizar suas importações, a Argentina teve que se adequar aos novos tempos, reduzindo também de forma drástica suas importações.

O Estado, que até então era liberal, foi se tomando cada vez mais interventor. Exemplo de medidas adotadas: controle de câmbio em 1931, vigência de permissões prévias para importação em 1933 e a elevação das tarifas de importação (fundamentalmente por motivos fiscais)³. A economia tornou-se semi-fechada (contrastando com a situação de economia aberta da fase anterior), diminuindo a participação do comércio exterior em relação ao PIB (decreceu de 24% para 19% do PIB em matéria de exportações quando se compara 1925-1929 com 1935-1939)⁴. Há também uma queda no ritmo de investimentos e também uma crescente participação do setor manufatureiro no PIB, que passa de 18% em 1929 para 21% em 1939.

Até então a economia do país tinha como setores dinâmicos aqueles ligados à exportação de produtos primários, ou seja, uma economia voltada para fora. A partir de 1930 começou o processo de Substituição de Importações, com a economia se desenvolvendo para atender as necessidades internas de consumo da população, lembrando que o setor externo continuava a ser primordial para o funcionamento da economia do país.

O tipo de industrialização desta subfase diferiu da fase anterior. No período entre 1920-1929 a instalação de indústrias contava com certas "proteções naturais" como economias de localização e economia de custos de transportes, além disso as

³ KOSACOFF, Bernardo. La industria Argentina: un Proceso de Reestructuración Desarticulada. In KOSACOFF (org) *.El Desafío de la Competitividad - La industria Argentina en Transformación*. Buenos Aires, Alianza Editorial, 1993.

⁴ KATZ, Jorge e KOSACOFF, Bernardo. *El Proceso de Industrialización en la Argentina : Evolucion, Retroceso y Prospectiva*. Buenos Aires, Argentina, Centro Editor de América Latina, 1989.

empresas deveriam tentar operar com um certo nível de eficiência pois a economia era bastante aberta.

A industrialização da subfase 1930-1945 ocorreu em contextos macroeconômicos e internacional bastante diferentes. As novas indústrias que se instalavam gozavam de uma proteção crescente criada pelo Estado. Os setores que mais cresceram foram : refinarias de petróleo, artigos de borracha, produtos químicos e farmacêuticos, indústria metalmeccânica com a fabricação de eletrodomésticos e o conserto e fabricação de maquinaria têxtil, agrícola e máquinas-ferramentas simples. Um ponto importante a ser destacado é que as indústrias desta fase eram de fácil assimilação de tecnologia.

Segundo KATZ e KOSACOFF⁵ as principais características da industrialização desta subfase são as seguintes: a) muitas vezes o produto a ser fabricado nas indústrias nacionais (resultado do Processo de Substituição de Importações) era uma cópia dos desenhos de produtos já fabricados nos países avançados; b) utilização de máquinas usadas, autofabricadas e com grande obsolescência no campo fabril; c) altíssimo grau de integração vertical das plantas, principalmente devido a falta de fornecedores de insumos e partes; d) *lay-out* fabril não obedecia nenhum esquema de planejamento.

Com relação ao financiamento dos investimentos, era quase inexistente a orientação e o fomento do crédito para a indústria e todas as operações que não eram de curto prazo associavam-se com a carteira hipotecária⁶; o autofinanciamento era o recurso mais utilizado. A falta de um mercado de capitais que pudessem financiar adequadamente os investimentos de longo prazo tornava-se um grande impecilho para as indústrias.⁷

1.2.2.2 - 2a Subfase (1945-1958)

Esta subfase inicia-se no Pós-Guerra, no governo Perón. Há um rápido crescimento do país entre 1945 e 1948 favorecido pela existência de reservas de divisas na ordem de 1,7 bilhões de dólares. As importações crescem de maneira surpreendente. Em 1947 crescem na ordem de 76% enquanto que as exportações crescem, no mesmo ano, apenas 1,4%. Assim, as reservas caem para 150 milhões

⁵ KATZ, Jorge e KOSACOFF, Bernardo, *op cit*.

⁶ KATZ, Jorge e KOSACOFF, Bernardo, *op cit*.

⁷ KATZ, Jorge. Organización Industrial, Competitividad Internacional y Política Pública. In: KOSACOFF, Bernardo (org). *El Desafío de La Competitividad - la Industria Argentina en Transformación*. Buenos Aires, Alianza Editorial, 1993, capt 8.

de dólares no ano de 1948, o que leva o governo a adotar uma série de medidas de redução às importações como, por exemplo, controle de câmbio, imposição de quotas e também proibição de importação de alguns produtos. A inflação cresce no período.⁸

Com relação à industrialização, esta ocorre de forma acelerada, basicamente através do crescimento dos setores já existentes⁹. Devido às dificuldades de aquisição de bens de capital do exterior, em geral, não se consegue ter incremento em matéria de desenvolvimento tecnológico. Há crescimento da produção, mas, em geral, não há aumento da produtividade. Este crescimento da produção gera uma enorme demanda por mão-de-obra. É nestes anos que o setor industrial vai se convertendo no motor de expansão da economia em seu conjunto e um grande gerador de emprego.¹⁰

A participação do Estado na economia intensifica-se, quer através do aumento de regulações, promoções e financiamentos, quer através da atuação direta como produtor.

O Estado foi criando uma série de regulações e também uma ampla infraestrutura institucional pública encarregada de por em prática a filosofia intervencionista prevalecente.¹¹

A participação do capital estrangeiro na Indústria veio caindo desde os anos 1930 e chegando ao seu nível mais baixo entre os anos de 1946-1949, sendo que neste último ano o estoque de capital estrangeiro no país era apenas de 20% do montante de 1913, que até então tinha sido o ano do apogeu do capital estrangeiro no país. Esta redução deve-se principalmente à onda de nacionalização da produção de vários setores promovida pelo Estado como, por exemplo, estradas de ferro e serviços públicos (telefone, transporte público, eletricidade, gás portos e serviços municipais). Há também a nacionalização de empresas de capital alemão, como consequência da 2ª Guerra Mundial.¹²

O Estado aumenta sua participação na produção já no início dos anos 1940, com a criação de estatais ligadas à área militar, como a siderúrgica SOMISA.¹³

Além disso, os primeiros regimes de promoção industrial datam da década de 1940, com a criação do decreto 14.630 de 1944 que promovia indústrias

⁸ KATZ, Jorge e KOSACOFF, Bernardo, *op cit.*

⁹ KOSACOFF, Bernardo, *op cit.*

¹⁰ KATZ, Jorge e KOSACOFF, Bernardo, *op cit.*

¹¹ KATZ, Jorge e KOSACOFF, Bernardo, *op cit.*

¹² KATZ, Jorge e KOSACOFF, Bernardo, *op cit.*

¹³ KATZ, Jorge e KOSACOFF, Bernardo, *op cit.*

consideradas de interesse nacional. As indústrias que eram consideradas de interesse nacional eram aquelas que empregavam matérias primas nacionais e destinavam sua produção ao mercado interno, assim como as que produziam artigos de primeira necessidade ou que interessavam à defesa nacional.¹⁴

Com relação ao financiamento das atividades manufatureiras, havia uma quase inexistência de financiamentos de longo prazo. Isto levou o governo a criar o Banco de Crédito Industrial em 1944, idealizado para ser agente financiador de médio e longo prazos para o desenvolvimento manufatureiro. Mas o que ocorre nesta etapa (1944 até 1955) é que o banco passa a conceder créditos de curto prazo e não de médio e longo prazos como era de se esperar. Sua importância foi fundamental para a indústria, chegando a financiar três quartas partes do total do financiamento ao setor.¹⁵ Seu apoio se direcionava mais para pequenas e médias empresas. A partir de meados dos anos 1950, a sua atuação vai se modificando, tomando-se um banco intermediador de operações com o exterior.

Outras fontes de financiamento foram: a reinversão dos lucros, ou seja, o autofinanciamento (este fenômeno começa a adquirir importância em meados dos anos 50 e se acentua nos anos 60). Além disso, o crédito de fornecedores como financiamento para as firmas tinha maior importância para as pequenas do que para as grandes. Estas possuíam maior força e maior facilidade para obter créditos bancários.

A quase inexistência de um mercado acionário levava as empresas a descartar tal fonte de financiamento.

É interessante dizer que neste período, o país encontrava-se com taxas inflacionárias altas, o que fazia com que as taxas de juros se tornassem negativas, o que significou a presença de um subsídio via transferência líquida de rendas entre setores da comunidade.

A crescente incapacidade do governo de conter o déficit fiscal - o que piorava a inflação - leva a que se recorra a ajuda do capital estrangeiro como fonte de financiamento do processo de acumulação industrial. Foram firmados acordos com as empresas Suibb, Mercedes Benz, California Petroleum Co e Kaiser. "É importante observar que cada um destes acordos leva à institucionalização de um monopólio de fato, com fortes implicações no que diz a mercados, preços internos, transferências de rendas entre setores da comunidade etc".¹⁶

¹⁴ AZPIAZU, Daniel. La Promoción e la Inversión Industrial en la Argentina. Efectos sobre la Estructura Industrial, 1974-1987. In: *La Industria Argentina: Desarrollo y Cambios Estructurales*. Buenos Aires, Argentina, Centro Editor de America Latina, 1989.

¹⁵ KATZ, Jorge e KOSACOFF, Bernardo, *op cit*.

¹⁶ KATZ, Jorge e KOSACOFF, Bernardo, *op cit*.

Setores mais dinâmicos nesta subfase são bens de consumo duráveis, equipamentos de capital para a indústria têxtil, maquinaria agrícola e máquinas-ferramenta simples. Enquanto que os setores que perdem o dinamismo são: o de vestuário, couros e calçados.

"Com uma produção de bens de consumo orientada exclusivamente para o mercado interno, o desenvolvimento industrial encontrou obstáculos para manter seu dinamismo à medida em que cresceu sua obsolescência tecnológica e não teria possibilidades - empresariais e tecnológicas - de avançar até processos produtivos mais complexos, em um contexto de permanentes restrições em seu balanço de pagamentos".¹⁷ Isto quer dizer que a principal fonte de crescimento desta fase, que foi a expansão das atividades dos setores industriais já existentes em outro período, entra em estagnação. Este problema será resolvido na subfase seguinte com a entrada de capital estrangeiro (com tecnologia nova e mais moderna) que dará um novo impulso à Indústria.

1.2.2.3 - 3a subfase : (1958-1976)

Período caracterizado principalmente pela massiva entrada de capital estrangeiro via Investimento Direto de Empresas Transnacionais, que acaba dinamizando a Indústria, tomando este período o de maior crescimento e prosperidade para a Indústria Argentina. É neste período em que definitivamente a Indústria toma-se o centro dinamizador e grande gerador de empregos da economia.

Essas Empresas Transnacionais (ETs) foram atraídas por incentivos feitos pelo Estado mas sem nenhuma dúvida, a principal causa foi o movimento mundial de expansão das empresas de países avançados (principalmente EUA e Europa) para fora de suas fronteiras nacionais. Este movimento de expansão das firmas, muito característico dos anos 50 e início dos anos 60, levou a muitos países latino-americanos a receber filiais destas empresas. Com a Argentina não foi diferente. A Argentina tinha a atração de ter um mercado com um bom poder aquisitivo e que oferecia proteção à concorrência externa para aquelas firmas que decidissem se instalar no país. Desta forma, muitas empresas transnacionais montaram suas filiais e o país acelera seu Processo de Substituição de Importações.

¹⁷ KOSACOFF, Bernardo, *op cit*.

Antes da instalação das ETs, o mercado argentino via-se com problemas de abastecimento da demanda, pois muitos dos produtos não eram produzidos no país e a sua importação era dificultada devido às restrições externas do Balanço de Pagamentos que caracterizavam a economia argentina.¹⁸

Os principais setores dinâmicos desta subfase foram o petroquímico e o metalmeccânico (especialmente o automotriz). Tais setores possuem uma capacidade fantástica de articular e dinamizar outros setores. Por exemplo, o crescimento da produção de firmas montadoras de automóveis cria uma demanda maior para firmas produtoras de autopeças, que por sua vez necessitam mais insumos de outros setores. E o importante é que cada vez mais tais setores se instalavam no país, seguindo o Processo de Substituição de Importações.

O país vai definitivamente passando a ter uma maior articulação entre os setores internos do que uma articulação entre setores internos e o exterior.

Os principais pontos a serem destacados sobre a instalação de Empresas Transnacionais nos anos 1950 e 60 na Argentina são:

a) existência de um mercado consumidor bastante reduzido, o que impedia que as Empresas Transnacionais simplesmente instalassem réplicas de plantas industriais de suas matrizes; o tamanho destas plantas chegava a ser até 10 vezes menor do que as de países avançados, o que reduzia as economias de escala de produção;

b) o comportamento tecnológico era baseado na incorporação de equipamentos e práticas produtivas já desenvolvidas nas matrizes que, apesar de não ser de fronteira, sem dúvida já era um grande passo em relação à tecnologia até então presente no país ¹⁹;

c) a necessidade de adaptar a tecnologia importada às especificidades de produção para o mercado argentino levou ao desenvolvimento de importantes departamentos de engenharia de desenho de produtos, de fabricação e métodos, e também de organização e planejamento de produção, criando uma importante capacitação da mão-de-obra. Assim, começou a gestar-se internamente um processo de "aprendizado tecnológico" bastante importante²⁰;

¹⁸ BEZCHINSKY, Gabriel e KOSACOFF, Bernardo. De la Sustitución de Importaciones a la Globalización. Las Empresas Transnacionales en la Argentina. In: KOSACOFF, Bernardo (org) *El Desafío de la Competitividad - la Industria Argentina en Transformación*. Buenos Aires, Alianza Editorial, 1993.

¹⁹ BEZCHINSKY, Gabriel e KOSACOFF, Bernardo, *op cit*.

²⁰ KATZ, Gabriel, *op cit*.

d) comparando-se com as firmas nacionais, as ETs se destacavam por produzir em plantas de maior tamanho, maior produtividade, maiores salários, maiores coeficientes de importação e também maior dotação de capital por homem empregado, ou seja, um grande avanço em relação ao desenvolvimento e ao processo de acumulação;

e) comparando-se as tecnologias de fabricação das filiais na Argentina com a de outros países (especialmente no caso da indústria automotriz), pode-se ver que as argentinas são significativamente menos automatizadas e mais descontínuas, com grande variedade de modelos fabricados em uma mesma linha²¹;

f) devido à grande falta de fornecedores de peças e insumos, as ETs tiveram que criar uma estrutura bastante integrada verticalmente, para suprir as suas necessidades. Isto reduzia sua especialização, tornando-as menos competitivas em relação às outras filiais do setor pelo mundo;

g) no caso da indústria automotriz, devido ao rápido cronograma de integração da produção de veículos nacionais, a indústria automotriz teve que desenvolver um amplo trabalho com seus fornecedores de peças, exigindo maior controle de qualidade, de cumprimento de prazos etc;

h) o financiamento destas empresas era fundamentalmente feito através da poupança nacional, pelo acesso preferencial às linhas creditícias com taxa de juros negativas. A entrada líquida de divisas no médio prazo acabou sendo negativa porque as transferências ao exterior eram maiores do que as entradas de capitais efetuados.

De 1958 a 1976, cresce a participação do complexo metalmeccânico, químico, materiais plásticos e produtos da borracha no Produto Industrial e cai a participação dos setores tradicionais, como alimentos, bebidas e têxteis. Muitos dos novos setores, como o automotriz, maquinaria não elétrica e plásticos registram um ritmo expansivo menos acelerado no período 1969-1974, devido a crescente saturação da demanda doméstica.

A posição deficitária da Indústria no comércio internacional restringia as possibilidades do crescimento sustentado das atividades industriais, ocasionando déficits no balanço de pagamentos. Isto levou o governo a criar uma política de

²¹ KATZ, Jorge e KOSACOFF, Bernardo *op cit.*

incentivos à exportação de manufaturas que buscava gerar as escassas divisas, expandir o mercado interno e impulsionar a competitividade global da Indústria.²²

A partir do final dos anos 1960 e até meados dos anos 70, a Argentina deu um salto em suas exportações de manufaturados, passando de 100 milhões de dólares em 1963 para 900 milhões de dólares em 1974, constituindo quase uma quarta parte do total das exportações²³. Mudando sua tendência original, que era abastecer apenas o mercado interno, o país conseguiu exportar uma série de produtos intensivos em mão-de-obra qualificada, de alto valor agregado e ligados ao final da cadeia produtiva. Há também a exportação de tecnologia de origem nacional através da venda de plantas completas, assistência técnica e concessão de licenças tecnológicas para firmas de terceiros países. O principal destino das exportações era países de igual ou menor desenvolvimento relativo²⁴. O aumento das exportações aliviou a situação do balanço de pagamentos.

Ainda nesta fase, o governo começou a investir pesadamente em projetos de produção de insumos básicos como aço, alumínio, papel e produtos da petroquímica. Antes, o país era crescentemente dependente da importação destes insumos devido ao constante aumento da demanda interna de tal forma que prejudicava a situação do balanço de pagamentos.

Enquanto o país estava completando o seu Processo de Substituição de Importações, baseado no paradigma fordista, os países avançados já estavam ensaiando os primeiros passos rumo a um novo paradigma tecnológico, que tinha como base o uso difundido da microeletrônica, das telecomunicações, da automação flexível etc. Os novos desenhos de produto incorporavam gradualmente controles digitais e comando numérico, miniaturização e outros aspectos de desenho. Tudo isto não pode ser absorvido pela indústria manufatureira dos países de menor desenvolvimento relativo, Argentina entre eles. A indústria mecânica e a de bens de capital do país vão perdendo competitividade no mercado internacional devido ao distanciamento cada vez maior com a tecnologia de ponta. Por exemplo, as máquinas-ferramentas, equipamentos de uso agrícola, bens de capital, eletrodomésticos etc encontravam crescentes dificuldades para competir com versões de comando numérico e de desenho muito mais sofisticado provenientes da Europa, Estados Unidos, Coreia e Taiwan.

A situação macroeconômica de meados da década de 1970 estava marcada pelo desequilíbrio fiscal, pelo desaparecimento do financiamento externo, pelo aumento da taxa de juros, que foram levando o país a um aumento da inflação. Os

²² KOSACOFF, Bernardo, *op cit.*

²³ KATZ, Jorge e KOSACOFF, Bernardo *op cit.*

²⁴ KOSACOFF, Bernardo, *op cit.*

investimentos diminuíram, exceto principalmente os investimentos públicos em projetos de produção de insumos naturais.

1.2.3 - 3a Fase (1976/1981 - 1982/1990)

1.2.3.1 - 1a. Subfase (1976-1981) - A Abertura Econômica

A política econômica posta em prática a partir de 1976 dá uma guinada na política industrial desenvolvida até então. Baseada na idéia de confiança na "mão invisível" e na capacidade de autoregulação do mercado, o governo inicia uma política de liberalização dos mercados e abertura externa, que propunha a eliminação do conjunto de regulações, subsídios e privilégios.

Com relação à situação macroeconômica, o momento era de grave crise, com problema de hiperinflação e de um possível não pagamento de compromissos externos. Segundo José Martínez de Hoz, o ministro da Economia da época, as reservas internacionais estavam baixíssimas (em 29 de Março de 1976 elas estavam em US\$23 milhões, o suficiente para um dia).²⁵

O setor público estava deficitário em 14% do PIB. A inflação, em dezembro de 1975, estava em 10% ; em janeiro de 1976, em 20% ; em fevereiro de 1976 em 30% e em março de 1976, em 50%.²⁶

O primeiro objetivo do Programa Econômico, talvez o principal, era a busca pela maior eficiência produtiva. A noção que geralmente se tem de elevação da eficiência é o aumento da produtividade do trabalho. O que determina este aumento de produtividade pode ser: as melhorias na organização dos sistemas, a aplicação do desenvolvimento tecnológico não incorporado em maquinarias e equipamentos, a capacitação da força de trabalho, as economias de escala por expansão dos mercados e muitos outros fatores.²⁷

²⁵ HOZ, José Alfredo Martínez de, José Martínez de Hoz, In : DI TELLA, G. e BREAUN, C. R. (org) *Argentina, 1946-83. The Economic Ministers Speak*, Nova York, EUA, St Martin's Press, 1990, pag 151 a 180.

²⁶ BARLETTA, Nicolás; BLEJER, Mario e LANDAU, Luis. Evaluacion de um Experimento Antiinflacionario en Argentina 1979-81. In : PASTORE, J. M. D. (org) *Cronicas Economicas Argentinas, 1969-1988*. Buenos Aires, Editorial Crespello 1988, pag 77 a 115.

²⁷ FERRER, Aldo, El Retorno del Liberalismo: Reflexiones Sobre la Política Económica Vigente en la Argentina. *Desarrollo Económico - Revista de Ciencias Sociales*. Buenos Aires 18 (72) : pag 485-510, janeiro-março de 1979.

Vantagens Absolutas
& V. Relativas

No Programa Econômico argentino, o conceito de eficiência é visto de uma outra forma; ele é trabalhado de forma diferente. É um conceito relativo que aparece quando se compara a economia argentina com a estrutura de preços vigente no mercado internacional. Desta forma, um setor produtivo só vai ser eficiente se seus produtos forem mais baratos que os produtos vendidos no mercado internacional. Se o produto, no país, estiver mais caro, é sinal de que aquele setor não é eficiente, desta forma deve ser eliminado. Olhando por este prisma, esta busca por eficiência, na verdade, baseia-se na Teoria das Vantagens Comparativas de Ricardo, onde um país só deve produzir aquilo que faz com eficiência, ou seja, a preços mais baixos que em outros países. Aquilo que não produz com eficiência deve deixar para que outro país o produza, importando deste país, de tal forma que todos os países saiam ganhando com esta divisão internacional do trabalho.

Existem duas formas de se aumentar a eficiência produtiva. A primeira (resumidamente) visa a aumentar a produtividade de uma estrutura produtiva já existente e se baseia em se conquistar vantagens comparativas dinâmicas (via empenho em pesquisas, desenvolvimento tecnológico, desenvolvimento de capital humano etc). O processo de aprendizado gera novas possibilidades de se aumentar a eficiência, conseguindo permanentemente mudar os preços relativos internos e desta forma, melhorar a posição dos produtos nacionais no mercado internacional, tornando-os mais competitivos.

A segunda forma - a que foi adotada na Argentina - é a busca por vantagens comparativas estáticas, baseadas na dotação de fatores. O padrão de referência de preços é o mercado internacional. Este orienta a alocação de recursos internos, de tal forma que só serão produzidos (de forma eficiente) aqueles produtos cujos fatores de produção existem em abundância no país. Essa alocação de recursos é exogenamente condicionada. O sistema produtivo do país não cria suas vantagens comparativas, ele apenas as têm e tenta aproveitar este fato.

Para se chegar à eficiência (no conceito das vantagens comparativas estáticas), o governo argentino abre seu mercado para que os preços relativos internos se equiparem aos preços internacionais. Isto faria com que os recursos fossem deslocados dos setores "ineficientes" para aqueles "eficientes". Os primeiros seriam liquidados pela concorrência externa e os outros seriam fortalecidos, não só no mercado interno como também no mercado externo.

As medidas adotadas pelo governo para a abertura da economia foram: a) rebaixa das tarifas de importação; b) diminuição dos subsídios à exportação c) unificação dos taxas de câmbio; d) eliminação de quotas de importação.

O que se queria era modificar a estrutura produtiva existente. Outras medidas adotadas foram:

a - manutenção da moeda nacional sobrevalorizada, que faz com que os produtos nacionais ineficientes percam ainda mais sua competitividade no mercado interno com relação a seus concorrentes importados (agora, mais baratos ainda);

b - arrocho do salário real e a diminuição da demanda interna que prejudicou principalmente as pequenas e médias empresas de capital nacional que produziam artigos de consumo pouco sofisticados (calçados, roupas, alimentos etc). Tais empresas, consideradas "ineficientes" pelo conceito do Programa, são ainda mais afetadas, lembrando que a concorrência de produtos importados já é um golpe bastante forte para elas e somando-se a queda do mercado interno, a situação se torna um tanto quanto difícil;

c - aumento da taxa de juros, afetando as empresas cujas vendas estavam caindo e que não tinham boa capacidade financeira;

d - programa de importação temporária : importação de insumos mais baratos que os nacionais para os setores "eficientes", para que estes exportassem seus produtos com preços mais baixos e se tornassem ainda mais competitivos. O que ocorre é que as firmas nacionais (consideradas não-eficientes) fornecedoras destes insumos aos "setores eficientes" começam a ter problemas com esta concorrência externa e muitas entram em falência, desintegrando a estrutura produtiva interna.

Um segundo objetivo do Programa econômico era a tentativa de reduzir a inflação. Tal tentativa era apoiada em alguns pontos principais. O *primeiro* deles era a abertura da economia às importações através da diminuição das tarifas alfandegárias. Isto resultaria numa exposição dos produtos nacionais à competitividade internacional, intimidando a subida de preços. O segundo ponto era a sobrevalorização da moeda nacional, o que tornaria os produtos importados mais baratos no mercado interno. O *terceiro* ponto era o arrocho salarial que deveria abrandar as pressões sobre os custos de produção e, conseqüentemente, sobre o nível de preços (os salários reais mais baixos também fariam com que a demanda interna caísse, o que seria bom para evitar uma explosão de importações e, logo, um agravamento da situação do balanço de pagamentos). O *quarto* e último ponto de combate à inflação era o controle da oferta monetária.

Convém destacar a repercussão pretendida pelo programa do governo das medidas relacionadas com a abertura da economia. Ao expor as firmas nacionais à concorrência externa, somente sobreviveriam aquelas que fossem mais eficientes. A diminuição da demanda interna causada pelo arrocho salarial atingiria menos as indústrias "mais eficientes" na medida em que estas poderiam compensar suas

baixas vendas internas com exportações, pois possuíam competitividade no exterior.

As medidas antiinflacionárias, desta maneira, vinculam-se estreitamente à estratégia de reajuste da estrutura produtiva.

Com relação ao balanço de pagamentos, o Programa previa a regularização dos compromissos externos, reconstrução do nível de reservas e a segurança de ajuste externo a longo prazo. Para isto, o governo lançou mão de dois instrumentos: a) contração da atividade interna, de modo a cair a demanda por bens importados e reduzir a pressão por importações; e b) elevação da taxa de juros, de modo que capitais externos de curto prazo fossem atraídos e equilibrassem o balanço de pagamentos.

Uma taxa de juros elevada também era importante (segundo a concepção do Programa) para aumentar o nível de poupança interna para financiar os investimentos. As empresas "mais eficientes" teriam condições de pagar juros mais elevados, mas as "menos eficientes" seriam prejudicadas, o que era visto com naturalidade pelo Programa, já que este visava uma "seleção natural" entre os setores mais eficientes e os menos eficientes.

1.2.3.1.1 - Algumas considerações com relação ao Programa Econômico de 1976

As medidas econômicas tomadas em abril de 1976 visavam, entre outros objetivos, uma reestruturação produtiva, com a eliminação das indústrias "ineficientes" e uma melhor alocação de recursos. O ponto a ser destacado é que as indústrias consideradas "ineficientes" não são necessariamente as mais vulneráveis. O aumento do custo financeiro (taxas de juros mais elevadas) a maior concorrência externa e o arrocho salarial atingem as empresas nacionais de forma diferente, pois a capacidade de resistir à queda das vendas difere de empresa para empresa. Essa capacidade não está determinada, predominantemente pela eficiência do uso de recursos ao nível da firma ou pela viabilidade de ajustar seus preços relativos em correspondência com a projetada abertura da economia. O tamanho da firma, seus vínculos internacionais e as condições de concorrência no mercado em que operam são condições decisivas para sobreviver. As empresas mais vulneráveis não são necessariamente as "menos eficientes". Por exemplo, as empresas dominantes de mercados oligopólicos e aquelas destinadas a mercados de altas rendas têm capacidade de administrar preços, manipular as margens de lucro e preservar, em grande medida, o seu volume de ganhos. Em contraposição, nos mercados mais competitivos, as empresas não conseguem ter o mesmo poder

de mercado. Estas empresas não conseguem aumentar seus preços para compensar a queda nas vendas e o aumento dos custos promovida pela recessão interna mais abertura externa. Além disso, os custos financeiros mais elevados parecem afetar mais as empresas do ramo competitivo do que do oligopólico.

Assim o que se pode ter não é uma eliminação de empresas "menos eficientes" e sim uma maior concentração da produção e um fortalecimento das posições oligopólicas.

1.2.3.1.2 - Abertura Econômica : 2 subperíodos

Em relação à política industrial, pode-se falar em 2 subperíodos que têm seu corte em fins de 1978. No primeiro deles as tarifas alfandegárias começam a cair - em média caem 40 pontos percentuais, de 90% para 50%. Apesar disso, não houve aumentos significativos nas importações devido a basicamente 3 fatores: queda do poder aquisitivo da população (arrocho salarial), manutenção de câmbio elevado e a existência de incrementos de produtividade durante a última década²⁸. O Programa se determinava com um cronograma que fixava um ritmo de desvalorização continuamente decrescente no tempo, em um contexto de crescente abertura da economia ao exterior (tanto no mercado de capitais como no de bens); ele supunha a convergência das taxas de juros e de inflação internas com as correspondentes internacionais. Este esquema de política monetária passiva supunha um período de transição determinado pela distinta velocidade de ajuste nos preços dos produtos, segundo se comercializam ou não no mercado internacional. Se conseguida esta convergência, haveria o estabelecimento de um novo esquema de preços relativos na economia. Por sua vez, em combinação com a política tarifária, a alocação de recursos favoreceria o incremento de produtividade global, desapareceriam os setores menos eficientes e desenvolver-se-iam as atividades com vantagens comparativas em escala internacional²⁹.

O problema foi que tal convergência não ocorreu. No caso dos bens transacionados com o exterior o ajuste foi lento e imperfeito, no caso dos bens não transacionados com o exterior, os mecanismos previstos não tiveram os efeitos esperados.

²⁸ KOSACOFF, Bernardo, *op cit.*

²⁹ KOSACOFF, Bernardo *op cit.*

A taxa de juros, que já estava elevada desde o subperíodo anterior³⁰, aumentou mais ainda, com uma sobretaxa crescente motivada pela incerteza e pelos custos elevados de intermediação financeira.

Além disso, o câmbio, que estava pré-fixado com uma previsão inflacionária menor que a real, caracterizava-se por uma permanente subvalorização. Desta forma a queda das tarifas alfandegárias foi potencializada pela valorização da moeda nacional, o que abriu um rombo na balança comercial, permitindo a entrada massiva de produtos importados. Por sua vez, a entrada de capitais externos - sem restrições, atento à abertura financeira externa - em quase sua totalidade de curto prazo e provenientes de um mercado financeiro de alta liquidez, compensava o déficit na conta corrente, com um incremento significativo do endividamento externo.

³⁰ A elevação da taxa de juros visava atrair capitais de curto prazo do exterior para resolver o problema do balanço de pagamentos que estava deficitário.

**Quadro 1: Argentina - Evolução da taxa de câmbio real efetiva
(base 1970 - 100)**

anos	taxa de câmbio real efetiva
1970	100,0
1971	94,6
1972	126,5
1973	106,5
1974	78,0
1975	130,6
1976	140,8
1977	166,6
1978	136,7
1979	85,8
1980	60,0
1981	86,6
1982	169,1
1983	131,1

deflacionado pelo índice de salários

Fonte: CEPAL

1.2.3.1.3 - Conclusões à Respeito do Programa Econômico

A Abertura Externa iniciada em abril de 1976 provocou a crise mais profunda da história do setor industrial argentino.

O Programa Econômico acabou por se tornar um fracasso. Seus objetivos não foram alcançados. A inflação, apesar de ter tido uma queda no final dos anos 70, acaba por elevar-se novamente no início dos anos 80. O balanço de pagamentos, que se encontrava com problemas em 1975, volta a estar com problemas nos anos de 1980/81 (já no final da abertura) causado principalmente pelo aumento das importações e pelo aumento dos juros da dívida externa.

Com relação à política industrial, o Programa acabou por penalizar o setor produtivo nacional. As altas taxas de juros internas levaram ao aumento do endividamento das empresas além de desincentivar o investimento e a produção. A

abertura às importações (queda de tarifas e eliminação de quotas de importação) e a permanência da moeda nacional valorizada deterioraram o processo de integração do sistema econômico e debilitaram a capacidade exportadora. Como era de se esperar, uma estratégia de especialização da produção em setores com vantagens comparativas reveladas pelos preços vigentes no mercado internacional, desarticula o sistema interno, promovendo a formação de *enclaves* exportadores desvinculados do resto da economia nacional. Provoca, desta forma, uma fratura entre os setores com vantagens comparativas estáticas e o resto da economia³¹.

O quadro abaixo mostra a participação da indústria manufatureira no PIB.

Quadro 2: Participação da indústria manufatureira no PIB a custos de fatores (porcentagens)

Período	Participação
1900-1909	15,35
1910-1919	16,54
1920-1929	18,65
1930-1939	21,06
1940-1949	24,22
1950-1959	24,80
1960-1969	28,18
1970-1979	27,23
1980-1990	23,60

Fonte: Elaborado sobre a base de dados do Banco Central da República Argentina disponíveis em 1991.

Percebe-se que a participação da indústria manufatureira no PIB argentino se manteve sempre crescente até atingir o máximo na década de 1960. A Abertura Econômica na década de 1970 reverte esta tendência e seus efeitos repercutem na década de 1980. No ano de 1990, a participação da indústria cai a níveis da década de 1940, num claro processo de desindustrialização.

³¹ Em última instância, os fatores que fortalecem a capacidade competitiva internacional do país são: aumento da integração do sistema econômico interno, o desenvolvimento industrial de base, a elevação da produtividade no setor agropecuário e a penetração generalizada da tecnologia no sistema econômico* (FERRER, A. 1979).

1.2.3.2 - 2a subfase (1981-1990)

1.2.3.2.1 - Tentativa de Reversão do Quadro Macroeconômico (1981-82)

Com a mudança de autoridades dentro do regime militar em março de 1981, inicia-se um processo de adoção de medidas de curto prazo para tentar solucionar os problemas mais urgentes dos setores produtivos.

Ainda no ano de 1981, os juros estavam altos, os setores produtivos estagnados mas a moeda nacional em desvalorização. A situação do endividamento das empresas estava bastante grave. No ano de 1982, tentando solucionar tal problema, o governo "estabelece um sistema de financiamento de médio prazo das firmas baseado em taxas de juros reguladas, que, associadas ao crescente ritmo inflacionário, provocou uma verdadeira "liquidação dos passivos"³². O governo ainda implantou seguros de câmbio, tornando-se o responsável pela maior parte da dívida externa do setor privado. Por estes dois motivos acima citados houve uma socialização das perdas do setor empresarial.

O setor produtivo nacional acabou recebendo paulatinamente fatores para sua proteção em relação à competitividade externa:

a) constante desvalorização da moeda nacional e

b) ampliação das restrições a importações. Isto se fez necessário, pois a situação do balanço de pagamentos havia piorado devido ao aumento expressivo dos juros da dívida externa em 1982, ocasionando um grande déficit na conta corrente e a volta de um elevado déficit comercial já em 1980 depois de quatro anos sucessivos de superávit. Desta forma o déficit na conta corrente deveria ser compensado pela balança comercial e esta deveria reverter sua tendência de déficit e se tornar superavitária. No curto prazo, as importações deveriam cair drasticamente. Assim, em 1982 termina a fase de abertura comercial e se inicia um período de restrição externa. As medidas principais implicaram no restabelecimento de tarifas alfandegárias altas, restrições à importação, incentivos fiscais ao setor produtivo além de manter a moeda nacional relativamente subvalorizada com o controle de divisas. Estes fatores acabaram levando à volta da proteção ao setor manufatureiro nacional.

³² KOSACOFF, Bernardo, *op cit.*

1.2.3.2.2 - Situação da Indústria na década de 1980

A Abertura Econômica de meados dos anos 1970 ocorreu de forma drástica, rápida e ampla e colocou a Indústria nacional diante da forte concorrência externa e a maioria dos setores não estava preparada para isto, pois, desde o início da década de 70, vinha tendo dificuldades de incorporar a nova tecnologia e os novos processos que estavam sendo desenvolvidos nos países avançados. Desta forma, muitas fábricas fecharam e inclusive muitas ET's deixaram de atuar no país.

Durante a década de 1980, pode-se falar em 3 tipos de desempenho dos setores industriais:

a) *Indústrias que aumentaram simultaneamente sua produção e sua participação no Produto Industrial*, nesta categoria estão as indústrias relacionadas à produção de recursos intermediários (ex: aço, alumínio, papel, petroquímica etc);

b) *Indústrias estancadas mas com aumento da participação no Produto Industrial*: este é o caso do setor de alimentos e bebidas, que, apesar de manter seu nível de atividade constante, aumenta sua participação no Produto Industrial, já que este teve um decréscimo nos anos 80;

c) *Indústrias com quedas em seu nível de atividade e também em sua participação no Produto Industrial*: este é o caso do setor metalmeccânico (máquinas e equipamentos etc) e também dos setores relacionados com o consumo e a construção, como os têxteis e confecções, madeiras e móveis e minerais não metálicos.

Primeiramente deve-se falar do setor produtor de insumos naturais. Os grandes investimentos feitos pelo Estado durante a década de 1970 em projetos de produção de insumos naturais (aço, alumínio, papel, etc) começam a amadurecer no final da década de 1970 e início dos anos 1980. Sua produção seria para atender a então crescente demanda doméstica, resultado do grande dinamismo do setor metalmeccânico dos anos 1960. Com esses grandes projetos, o país tornar-se-ia autosuficiente na produção de insumos naturais, aliviando a balança comercial. Mas o quadro muda bastante com a Abertura Econômica, fazendo com que a demanda interna diminuísse radicalmente. Esses novos projetos possuíam uma grande capacidade ociosa de produção que não encontrava mercado interno para sua produção; logo, eles se lançam no mercado externo para utilizar a capacidade ociosa de produção. O problema é que o mercado internacional de insumos naturais industrializados é como se fosse um mercado de *commodities*, ou seja, a tecnologia já é bastante difundida e praticamente não há diferenciação do produto e logo, os preços internacionais oscilam de acordo com a oferta e a demanda. A

Argentina entra no mercado internacional destes produtos numa fase ruim ,pois os preços tenderam a cair até o final da década, quando só então sobem. Além disso, a oferta mundial tendia a crescer, com aumento das exportações de países como o Brasil , o México e o Chile.

A Argentina tem um espetacular aumento de suas exportações a partir de 1982, liderada pelas indústrias de insumos naturais que passam a ser o centro dinâmico da economia. Este aumento de exportações fazia-se necessário porque o país passava por um grave problema de balanço de pagamentos: sua balança comercial estava deficitária, resultado do aumento do volume das importações devido à Abertura dos anos 70. Suas exportações de produtos industriais haviam caído muito devido à perda de competitividade a nível internacional (questão de tecnologia ultrapassada, câmbio desfavorável, etc). Sua conta corrente possuía um déficit considerável: Primeiro, devido a diminuição de entrada de novos capitais estrangeiros, quer via empréstimos, quer via investimentos diretos, e segundo, devido à Crise da Dívida, causada pelo aumento surpreendente dos juros internacionais.

Desta forma o setor industrial produtor de recursos naturais passa cada vez mais a aumentar suas exportações . Os preços internacionais estavam em queda, mas o aumento do volume físico exportado chegava a mais que compensar esta queda de preços , fazendo com que o valor das exportações fosse crescente.

A indústria metalmeccânica, por sua vez continuou sua fase de estagnação e mesmo de involução. O nível da sua atividade produtiva caía apesar de ter recuperado parte dos níveis de proteção à competição externa do início dos anos 70. A demanda doméstica havia diminuído. E também houve uma desarticulação do setor, ou seja, muitas empresas fecharam suas portas inclusive segmentos inteiros desapareceram.

Muitas indústrias vão se tornando apenas montadoras de peças importadas, favorecidas pelos Regimes de Promoção Industrial. Este é principalmente o caso do Regime de Promoção da Terra do Fogo ³³, através do qual criava-se uma zona franca nesta ilha, totalmente isenta de impostos e com possibilidade de importar todos os tipos de peças para montar produtos no país. O objetivo principal da industrialização da Terra do Fogo era de ocupar de forma estratégica aquele ponto do país, além de "desenvolver" a economia da região. Não se pode falar em um "desenvolvimento" da ilha, pois a simples montagem de produtos não requer mão-de-obra altamente qualificada. Muitas empresas, que se localizavam em regiões desenvolvidas como Buenos Aires e Córdoba, mudam suas plantas para a Terra do Fogo, em busca dos benefícios oferecidos pelo regime promocional. Muitas destas

³³ AZPIAZU, Daniel .op cit.

empresas que, quando localizadas em Buenos Aires, ainda utilizavam grande quantidade de peças nacionais, ao se mudarem para a Terra do Fogo, passam a substituir os fornecedores nacionais por fornecedores estrangeiros, ocasionando o fechamento de vários segmentos.

O regime de promoção industrial não se restringia apenas à Terra do Fogo. Existiam também o regime de promoção industrial em nível nacional e também os regimes em nível provincial, para o "desenvolvimento" das províncias de San Juan, Catamarca, San Luis e La Rioja.

1970? Com relação às exportações de manufaturas na década de 1980, o seu valor dobra em 10 anos (1980-89) se for utilizado preços correntes. Mas se forem utilizados preços de 1990, o desempenho não é tão fantástico assim. Tomando como base o ano de 1980, com índice 131,8, o ano de 1989 ficaria com o índice de 158,6, ou seja, o valor das exportações aumentou apenas 26,2% nos anos 80 em preços de 1990. Isto se deve ao fato de que os principais produtos exportados pelo país encontravam preços em queda no mercado internacional, os quais só subiram na virada da década 1980/90. Este aumento de 26,2% no valor das exportações se deve principalmente ao brutal crescimento do volume físico de produtos intermediários exportado.

Houve uma mudança significativa na pauta de exportações de manufaturados. Se durante a década de 70 o país tinha como setores dinâmicos os chamados não-tradicionais (ligados principalmente à indústria metalmeccânica), na década de 1980 estes setores perdem a posição para os setores produtores de insumos naturais de uso difundido (aço, alumínio, produtos da petroquímica etc) e também os ligados à produção agrícola, com o grande destaque para o setor produtor de azeite vegetal. Em todos estes setores o país possuía vantagens comparativas naturais e, logo, grande competitividade no mercado internacional.

Ao longo da década de 1980, o setor metalmeccânico vai perdendo seu espaço na pauta de exportações ao mesmo tempo em que os setores produtores de recursos naturais vão crescendo. Esta mudança na composição da estrutura produtiva estão ligadas a algumas características chaves, como uso de energia, mão-de-obra, nível de valor agregado, tecnologia, etc.

A seguir, as características da pauta de exportações de manufaturados durante os anos 80 na Argentina:

a) aumento da participação de produtos de baixo e médio valores agregados. Se nos anos de 1974-76 eles representavam 52,9% do total das exportações de

manufaturas argentinas, nos anos de 1988/89 eles já representavam³⁴ 62,7%. Isto foi causado tanto pelo sucesso de exportações de produtos de médio valor agregado quanto pela involução das exportações de produtos com alto valor agregado (ver quadro abaixo);

Quadro 3: Evolução das Exportações argentinas de manufaturas de acordo com seu valor agregado (milhares de dólares e porcentagens)

valor agregado	export.méd. 1974/76		export.méd. 1988/90	
	valor	%	valor	%
baixo	982.778,6	46,0	3.705.399,6	45,9
médio	146.867,2	6,9	1.355.455,7	16,8
médio-alto	684.119,7	32,2	2.365.325,9	29,4
alto	315.444,7	14,9	636.192,4	7,9
total	2.129.210,2	100,0	8.062.373,6	100,0

Fonte: CEPAL, Buenos Aires;

b) aumento da participação de produtos intensivos em uso de energia. Se nos anos de 1974/76 os produtos que utilizavam um alto, ou médio-alto consumo de energia representavam 48,5% da pauta de exportações, esta participação passou para 68% em 1989/90. Os melhores exemplos são : indústria petroquímica, complexo do alumínio, a siderurgia e a produção de papel (quadro abaixo);

³⁴BISANG, Bobero e KOSACOFF, Bernardo . Las Exportaciones Industriales en una Economía en Transformación : las Sorpresas del Caso Argentino. In : KOSACOFF, Bernardo (org) *El Desafío de la Competitividad- la Industria Argentina en Transformación* . Buenos Aires, Alianza Editorialm 1993.

Quadro 4: Evolução das exportações argentinas de manufaturas de acordo com seu conteúdo energético (milhões de dólares e porcentagens)

intensidade Uso de energia	export. méd 1974/75		export. méd 1988/90	
	valor	%	valor	%
alta	248.719,8	11,4	1.898.591,3	23,5
média-alta	784.927,7	36,8	3.590.691,4	44,5
média	667.181,8	31,3	1.311.565,6	16,3
média-baixa	231.290,5	10,8	889.479,9	11,1
baixa	197.090,4	9,4	372.045,4	4,6
total	2.129.210,2	100,0	8.062.373,6	100,0

Fonte: CEPAL, Buenos Aires

c) os produtos intensivos em capital aumentaram a sua participação e desta forma, a participação do custo salarial no custo total diminuiu. Em 1974/76 apenas 8% das exportações de manufaturas agregavam um custo salarial baixo, mas em 1988/90 esta proporção cresce para 39,6% (quadro 5).

Quadro 5: Evolução das exportações argentinas de manufaturas de acordo a seu custo salarial (milhares de dólares e porcentagens)

conteúdo salarial	média 1974/76		média 1988/90	
	valores	%	valores	%
baixo	358.054,3	8,0	3.196.306,6	39,6
médio-baixo	1.053.778,3	49,4	2.580.366,8	32,0
médio	450.289,6	21,1	1.496.601,3	18,6
médio-alto	238.317,9	11,9	740.591,5	9,2
alto	28.770,1	0,8	48.570,2	0,6
total	2.129.210,2	100,0	8.062.373,6	100,0

Fonte: CEPAL, Buenos Aires.

Estes pontos mostram uma característica interessante sobre a nova inserção internacional que a Argentina foi tomando já durante os anos 80: o país parece

seguir numa direção contrária àquela seguida pelos países avançados. Estes últimos, procuram produzir produtos com alto valor agregado, cada vez mais diferenciados e utilizando uma mão-de-obra cada vez mais qualificada. A Argentina, por sua vez, vai se especializando em produtos que, na verdade, já não são mais tão especializados, com tecnologia difundida, utilizando muito capital e pouca mão-de-obra especializada.

Alguns pontos a serem destacados:

a) o país vai se tomando uma espécie de economia "secundária-exportadora", exportando produtos manufaturados que já se tornaram uma espécie de *commodity* no mercado internacional e por isso sofre grandes flutuações nos preços dependendo da oferta e da demanda;

b) sendo estes produtos de baixo valor agregado, o volume a ser exportado deve ser muito grande para assegurar um bom desempenho na balança comercial. Além disso, estes setores não oferecem tantos empregos como o setor metalmeccânico;

c) há uma contradição: num país onde há muita mão-de-obra e pouco capital, os setores que mais cresceram foram aqueles intensivos em capital e poupadores de mão-de-obra;

d) os setores mais dinâmicos da economia (os ligados a recursos naturais) não conseguem articular o resto do tecido industrial; são pouco dependentes dos outros setores da economia.

O resumo de alguns indicadores econômicos da década de 1980 revela um alto custo social no processo de ajuste. Apenas as exportações tiveram um saldo positivo, com um crescimento de 78% entre 1980-90. Os outros indicadores, no entanto, evidenciam um profundo deterioramento da economia. O PIB diminuiu 9,4%, o PIB industrial 24%, o consumo 15,8%, as importações 58,9%, os investimentos 70,1%, a renda per capita caiu 25%, a taxa de desocupação aberta duplicou, o nível de emprego manufatureiro diminuiu em torno de 30% e o salário médio real industrial em 1990 foi 24% mais baixo do que o de inícios da década. Observa-se ainda um processo de concentração da renda, associado a uma maior regressividade em sua distribuição, e o aumento das condições de pobreza extrema ³⁵. O profundo processo de instabilidade macroeconômica e hiperinflação também levou a grandes fugas de capitais nacionais para o exterior.

³⁵ KOSACOFF, Bernardo *op. cit.*

1.2.4 - 4a Fase (1990-...)

A atual fase do processo de industrialização argentina iniciou-se em 1990. O novo presidente eleito Carlos Menem assume o governo em 1989 e tenta criar um mínimo de estabilidade macroeconômica para que o país saísse da fase de regressão e incertezas, buscando uma nova inserção internacional.

Dentre as várias medidas adotadas no plano macroeconômico destacam-se: a) diminuição das tarifas e eliminação dos regimes de consulta prévia; b) um processo de desregulamentação geral da economia; c) Plano de Conversibilidade através do qual, o país adota o dólar como moeda alternativa ao peso, com o governo garantindo a total conversibilidade do peso ao dólar para dar uma segurança e estabilidade à moeda e ao mercado; o governo limita a criação de dinheiro aos resultados positivos do balanço de pagamentos; d) um amplo processo de privatizações; e) eliminação de todo e qualquer obstáculo à entrada de capital estrangeiro no país; f) proibição de indexar contratos e permitir aumentos salariais somente fundamentados em incrementos de produtividade.

As medidas adotadas deram bons resultados no contexto macroeconômico: as taxas de crescimento do PIB estão sendo bastante altas, a inflação caiu drasticamente para algo em torno de 3% ao ano, as receitas tributárias aumentaram e também houve o aumento do financiamento externo.

Um amplo processo de privatizações fez com que as estatais fossem compradas, na maioria das vezes, por grupos nacionais associados ao capital estrangeiro. Inclusive o governo incentivava que os grupos nacionais procurassem parceria (*joint-ventures*) com o capital estrangeiro. É interessante notar que muitos dos capitais "estrangeiros" que entraram no país eram, na verdade, capitais nacionais que migraram para o exterior durante a fase de instabilidade da década de 1980.

O empresariado local acabou saindo fortalecido depois de tantas atribulações da economia nos últimos 20 anos. Houve duas principais fases de fortalecimento via aumento de tamanho dos grupos: a primeira entre 1976-81 e a segunda entre 1990-93. Eles conseguiram canalizar recursos externos para seus grupos (associando-se a capitais externos através de *joint-ventures*).

As associações capital nacional-capital estrangeiro preferiram entrar em setores que ainda não sofreram desregulamentações, ou seja, em setores abrigados

da concorrência externa, ou ainda em setores em que o país possui vantagens competitivas naturais.

A tendência para as Empresas Transnacionais é só ficarem na Argentina se possuírem estratégias de globalização ou estarem em setores com competitividade externa como os setores produtores de insumos intermediários .

Pode-se identificar 3 tipos de Empresas Transnacionais, de acordo com sua estratégia de inserção:

a) empresas que baseiam sua atividade manufatureira na produção de bens intensivos no uso de recursos naturais e que contam com as vantagens competitivas que lhes dão estes bens para competir internacionalmente;

b) empresas que, aproveitando a experiência industrial adquirida durante a etapa substitutiva, inserindo-se em esquemas de globalização da produção a nível de suas corporações. Elas diminuem seu *mix* de produção, especializando-se em poucos produtos. Alguns componentes são de origem nacional, outros são importados. Elas também especializam-se em algumas partes e componentes. A produção serve tanto para o mercado interno quanto para o externo. Produtos acabados são também importados para completar o *mix* de vendas.

c) empresas que involucram a esquemas onde a montagem e a importação vão adquirindo crescente importância frente à produção local em sua estratégia de ocupações do mercado doméstico.

Nesta reestruturação produtiva, tem havido um desempenho muito diferenciado nos setores. Por exemplo:

a) o setor alimentício tem encontrado dificuldades em se expandir em nível internacional. Apesar da Argentina possuir vantagens naturais nestes produtos, existe um grande protecionismo no mundo e a tendência é de que o processo de desregulamentação deste setor em nível mundial seja bastante lenta (Europa e Japão tentarão manter as barreiras até mesmo por razões sociais).

b) o setor metalmeccânico encontra dificuldades em crescer e ganhar competitividade em nível internacional devido ao seu problema da tecnologia ultrapassada. A questão é como o país pode passar da tecnologia baseada na eletromecânica para aquela baseada na mecatrônica. O país sozinho não conseguirá fazer esta passagem. A esperança maior para a dinamização deste setor é a articulação com o setor metalmeccânico do Brasil, via Mercosul. O crescimento do mercado brasileiro poderia impulsionar o setor metalmeccânico argentino, através do aumento de associações entre grupos brasileiros e argentinos para aumentar o

intercâmbio de tecnologia e aumentar as exportações argentinas de peças e produtos acabados ao Brasil. As vantagens do mercado comum e o mercado brasileiro sendo 5 vezes maior que o argentino, representam também uma possibilidade de aumento de escala da produção argentina e, logo, ganhos de competitividade. Atualmente um maior número de associações entre empresas dos dois países estão surgindo. O problema é que em 1991/92 o Brasil estava numa situação de recessão e a Argentina, pelo contrário, estava numa situação de crescimento. Logo, a Argentina é que representou um grande mercado para produtos brasileiros (favorecido ainda pelo aumento do poder de compra dos argentinos). O crescimento do mercado interno brasileiro poderia reverter bastante este quadro. Outra solução para o setor metalmeccânico seria encontrar nichos de mercado em nível mundial e manter a competitividade pelo menos a médio prazo;

d) os setores tradicionais, que eram superavitários na década de 1980, tornaram-se deficitários nos anos 90 devido aos problemas de câmbio, queda de tarifas de importação e não modernização do parque industrial;

e) os setores baseados na produção de insumos intermediários, grandes dinamizadores da economia nos anos 80, continuam sendo importantes nos anos 90, mas o problema da década de 80 persiste nos anos 90: são produtos com tecnologia já difundida e de baixo valor agregado; isto faz com que eles se tornem uma espécie de *commodities* no mercado internacional, com preços internacionais baixos;

Um ponto importante a ser considerado é a diminuição dos investimentos em Pesquisa e Desenvolvimento. Ao invés de tentarem desenvolver uma tecnologia nacional, com esforços de pesquisas nacionais, as empresas preferem já comprar a melhor tecnologia disponível em nível internacional; querem estar na fronteira tecnológica de uma vez e não perder tempo e dinheiro com pesquisas que poderão não trazer resultados satisfatórios no médio prazo. A Argentina tem pressa; quer ser competitiva já, por isso se abre ao capital estrangeiro e incorpora tecnologia estrangeira. Desta forma, os gastos com P & D tem diminuído sensivelmente desde os anos 80. O número de pessoas alocadas em P & D é ao redor de 1.000, um número bastante reduzido. O problema é que muito desta tecnologia de ponta não está a venda, pois as empresas a guardam como um fator estratégico, como por exemplo, a tecnologia da microeletrônica.

Capítulo 2

O Antigo e o Novo Paradigma e Políticas Industriais e Tecnológicas

2.1 - Introdução

Após ter sido feita uma revisão e análise do processo de industrialização argentino, este capítulo tentará fazer uma rápida análise do antigo e do novo paradigma tecnológico, das políticas industriais e tecnológicas executadas pelos países desenvolvidos e como a existência deste novo paradigma afeta os países em desenvolvimento, como a Argentina em especial.

A década de 1970 marca a transição para um novo paradigma tecnológico e industrial. O antigo paradigma era baseado no modelo fordista e o novo em formas revolucionárias de organização empresarial, em novas tecnologias, na ampla utilização da microeletrônica etc.

2.2 - O Antigo Paradigma

Em linhas gerais, o antigo paradigma tinha como pontos principais:

a) as empresas tomavam a forma de grandes corporações e tentavam internalizar todas as fases do produto, desde a produção de matéria prima, passando pelo crédito próprio, auto-financiamentos até marketing. A filosofia era de que isto reduziria custos de transação e eliminaria os custos de oportunidade,

b) a estrutura organizacional era baseada em 3 níveis : 1) um corpo diretivo formado por pessoal administrativo e um pessoal técnico (engenheiros, técnicos etc). Este primeiro nível era formado por um corpo pensante que planejava, mostrava as diretrizes da organização, criava novas técnicas e sistemas; 2) o segundo nível era formado por um pessoal que coordenava os trabalhos dos funcionários do "chão de fábrica", formado por trabalhadores com vários anos de casa e que tiveram origem no próprio "chão de fábrica" e que conseguiram subir ao posto de coordenadores, por terem bastante experiência e conhecimento do trabalho prático e se sobressaíam como líderes e como capazes de coordenar; 3) o último nível é formado pelos operários. A função de cada um era bastante especializada, limitando-se a apenas algumas tarefas. Eles obedeciam a rotinas e o seu treinamento era feito diretamente no trabalho, geralmente não existia um preparo teórico, algo mais complexo. Eles não eram treinados para resolver grandes problemas que surgissem; isto ficaria a cargo dos coordenadores que estavam ali para que o trabalho ocorresse da melhor forma possível.

Mas, dentro destes níveis, havia um grande número de subníveis hierárquicos, o que dificultava enormemente o fluxo de informações: a distância entre os operários e a cúpula de comando era muito grande. Esta estrutura pesada tornava a firma pouco dinâmica na tomada de decisões, o que dificultava respostas rápidas a ações de concorrentes;

c) a visão tradicional definia a competitividade como uma questão de preços, custos (especialmente via salários) e taxa de câmbio;

d) as tecnologias utilizadas tinham um tempo de vida útil muito mais longo;

e) a tecnologia baseava-se muito na exploração de recursos materiais e menos em conhecimentos tácitos; logo, era fácil de ser transferida de uma empresa para outra, ou de um país para outro. Muitas empresas européias fizeram, principalmente nos anos 50 e 60, investimento diretos em outros países, inclusive nos países latino-americanos, fazendo cópias de suas linhas de produção com certas adaptações à realizada dos países que nem sempre eram as melhores possíveis. A tecnologia transferida não era a de ponta mas era próxima a ela.

2.3 - O Novo Paradigma

O Novo Paradigma tecnológico e organizacional que começa a surgir no final da década de 1970 apresenta grandes transformações em relação ao antigo.

Em linhas gerais, são os seguintes principais pontos:

a) Peso crescente do Complexo Microeletrônico.

O complexo microeletrônico passou a ser o centro dinamizador da economia. A microeletrônica conseguiu difundir-se por quase todos os setores da economia e isto só foi possível devido à impressionante velocidade real de processamento (bit/US\$) a partir da produção em larga escala de "chips" cada vez mais poderosos a preços cada vez menores. "Tomando os computadores como exemplo, alguns estudos estimam que a redução média real dos preços dos equipamentos, em nível internacional, ajustados em termos de qualidade e performance, tem sido superior a 20% ao ano nos últimos vinte anos".³⁶

b) A automação integrada flexível na produção industrial

Se no antigo paradigma os processos industriais típicos eram baseados na eletromecânica através da automação dedicada, repetitiva e não programável, no novo paradigma os bens de produção incorporam a microeletrônica; há uma difusão acelerada de mecanismos digitalizados capazes de programar o processo de automação. Isto permitiu:

1) que os processos contínuos de produção, que já eram rigidamente integrados, absorvessem intensamente controladores lógicos programáveis, sensores, medidores digitais etc, o que permite otimizar mais eficientemente os fluxos de produção;

2) que se substituísse certos segmentos repetitivos correspondentes a operações normais diretas por robôs dedicados.

c) mudanças nos processos de trabalho e nas estratégias empresariais

As mudanças ocorridas com a introdução da microeletrônica descritas acima repercutem também nos processos de trabalho. A antiga forma de automação programada da produção cede lugar a formas de automação flexíveis, as quais necessitam de um organismo complexo que esteja preparado para se ajustar sempre.

Antes as possibilidades técnicas da produção definia rigidamente as características finais dos produtos, tornando a produção padronizada. Hoje, a criação e o desenho de produtos devem atender às demandas e preferências dos

³⁶ TIGRE, Paulo .In Coutinho, Luciano, A Terceira Revolução Industrial e Tecnológica, In *Economia e Sociedade*, Campinas, no. 01, agosto de 1992.

consumidores, utilizando todos os avanços tecnológicos possíveis mas tentando manter a maior eficiência possível com menores custos. É a chamada "customerização em massa".

Os processos de trabalho tiveram que se adaptar às mudanças:

1) os trabalhadores estão deixando de desempenhar tarefas rotineiras, parcelizadas e restritas. Os novos processos de produção (agora flexível) exigem que os trabalhadores tenham um conhecimento mais global do processo para saberem operar e reprogramar os ajustes necessários quando necessário; ou seja, eles não só têm que saber executar as tarefas, mas também devem entender porque estão executando as tarefas;

2) aumenta a importância dos conhecimentos tácitos e também a necessidade de investir em bens intangíveis (*software* aplicado, treinamento e qualificação etc);

3) a estrutura organizacional tende a ser mais enxuta, diminuindo drasticamente os níveis hierárquicos. Dois motivos levam a isto: redução de custos e, principalmente, melhorar o fluxo de informações na empresa; os cargos que estão sendo eliminados são os de chefes intermediários, fazendo com que os dirigentes e engenheiros fiquem mais em contato com os operários. Este bom fluxo de informações permite o rápido reconhecimento de problemas e busca por soluções, proporcionando agilidade de resposta frente às empresas concorrentes;

4) diminuição dos estoques através do processo *just-in-time*, diminuindo os custos de armazenagem e os recursos dispendidos com estoques (tanto de matéria prima quanto de produto acabado).

d) competitividade sistêmica

A competitividade deixou de depender exclusivamente do dinamismo e da agilidade gerencial e inovativa da empresa privada. Cresce enormemente a importância das externalidades para o sucesso econômico e tecnológico das empresas.

Cada vez mais as empresas privadas estão fazendo associações com institutos de pesquisas, universidades e até mesmo com empresas concorrentes.

As associações entre centros privados de P & D e a base científica concentrada nas universidades permite a solução para problemas tecnológicos básicos que não podem ser resolvidos através de experimentos incrementais, o que

significa economia de recursos e redução de riscos. Estas associações são muito mais importantes nos setores de tecnologia de ponta.

Os gastos com P & D e os riscos do sucesso de um projeto são cada vez maiores, desta forma surgem associações entre empresas privadas³⁷ para realizarem trabalhos de pesquisa em conjunto, dividindo custos, riscos e benefícios.

A "capacidade de inovação empresarial tende a ser potencializada pela existência de ambientes favoráveis e estimulantes, nos quais prevalece a sistemática e espontânea cooperação entre os centros públicos e privados de pesquisa pura e aplicada, o que, decerto, requer uma elevada densidade de pessoal qualificado e a presença de uma infra-estrutura adequada de equipamentos e rede de comunicações".³⁸

Um outro ponto importante a ser destacado é que as vantagens comparativas estáticas (baseadas na dotação de fatores e em recursos naturais) está perdendo importância como estratégia competitiva para as vantagens comparativas dinâmicas. Estas últimas são vantagens construídas e há necessidade de permanentes esforços para que elas sejam mantidas. Elas estão ligadas à necessidade incessante de desenvolver novos produtos e processos.

e) globalização

O processo de globalização da economia ganhou força nos anos 1980 e tende a se acentuar nos anos 1990.

Na instância financeira, está ampliando a interconexão global dos mercados cambiais, financeiros, de títulos e valores, facilitada pelo grande avanço das telecomunicações e dos sistemas de computador.

Com relação ao comércio mundial, pode-se colocar duas idéias: a de mercados multidomésticos e a de mercados globalizados.³⁹

Nos mercados multidomésticos (característica da fase anterior - anos 1950-70) as empresas transnacionais criavam filiais em outros países e estas continuavam sob a coordenação das matrizes. No entanto, nesses mercados multidomésticos, a competição num país permanecia essencialmente independente

³⁷ entre fornecedoras e consumidoras ou até mesmo entre empresas concorrentes.

³⁸ COUTINHO, Luciano, 1992, *op. cit.*

³⁹ NAKANO, Yosiki. Globalização, Competitividade e Novas Regras de Comércio Mundial. In *Revista de Economia Política*, vol 14, no. 4 (56), outubro-dezembro 1994.

da competição em um outro, e a estratégia internacional de uma empresa transnacional era uma coleção de estratégias nacionais.

Nos mercados globalizados, as estratégias competitivas das empresas transnacionais ocorrem realmente de forma global, reestruturando e reorganizando as atividades, dando nova configuração geográfica, distribuindo ou concentrando locacionalmente as atividades, e coordenando-as mais intensivamente.

Mudanças no Paradigma Tecnológico

Velho Paradigma	Novo Paradigma
*Intensivo em energia	*intensivo em informação e conhecimento
*grandes unidades de produção e trabalhadores	*redução no tamanho da produção e no número de trabalhadores
*produto homogêneo de uma unidade de produção	*diversidade de produtos
*padronização	* <i>customised</i> (dirigida ao cliente)
* <i>mix</i> estável de produtos	*mudanças rápidas no <i>mix</i> de produtos
*plantas e equipamentos especializados	*sistemas de produção flexível
*automação	*sistematização
*habilidades especializadas	*multi-habilidades, interdisciplinares

Fonte : NAKANO, Yoshiaki,(1994).

2.4 - As Políticas Industriais, Comerciais e Tecnológicas dos Países Desenvolvidos

Neste contexto de grandes mudanças tecnológicas e organizacionais , soma-se o fato de estar havendo queda das tarifas de importação, tanto em países desenvolvidos quando nos em desenvolvimento. A tônica agora é o "liberalismo" comercial.

Mas ao mesmo tempo em que as tarifas estão sendo reduzidas, a velocidade de renovação tecnológica por parte das empresas está crescendo, acirrando a concorrência internacional.

Os países desenvolvidos sentem esta forte concorrência e consideram muito importante contrabalançar o grau elevado de abertura dos mercados através de uma série de instrumentos, com o objetivo de melhorar a competitividade das empresas (tanto para elas terem maior e melhor inserção no comércio internacional - via exportações - quanto para se defenderem internamente da concorrência de empresas estrangeiras).

Países avançados e suas políticas industriais:

*Pós-Guerra- (Europa e Japão): políticas industriais para a reconstrução do sistema produtivo. (EUA) :política para reconversão da indústria para fins civis.

*anos 50 e 60 - (Europa e Japão) : apoio ao desdobramento e intensificação do desenvolvimento industrial e o fortalecimento das grandes empresas e grupos;

*anos 70 : reestruturação para ajustamento energético

*final dos anos 70 - (EUA): fomento industrial ligado à sustentação de sua liderança tecnológica no campo militar;

*início dos anos 80 - neoliberalismo, recuo de políticas industriais;

*meados dos anos 80 até hoje - grande concorrência externa. Estados mudam de políticas industriais para políticas de competitividade (incluem instrumentos tradicionais de política industrial mais novos mecanismos).⁴⁰

Os governos dos países avançados sabem que não podem deixar suas indústrias ao sabor da livre concorrência, pois muitos setores nacionais podem acabar sendo dizimados rapidamente. Além disso, entram questões ligadas a fatores como: emprego, balança comercial, questão ambiental e desenvolvimento tecnológico. Por exemplo, a perda do setor microeletrônico por um país devido à concorrência externa, significa não só a ampliação do desemprego (que já é um grande problema para estes países) quanto principalmente a perda de um setor que dinamiza todos os outros setores e tem importância estratégica no novo paradigma. Isto faz com que o país acabe perdendo competitividade em outros setores, criando efeitos negativos por toda a indústria. A proteção a setores produtores de *commodities*, às vezes também se faz necessária, pois seus efeitos são sentidos principalmente na balança comercial do país.

⁴⁰ Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira, 1994.

Para compensar a queda das tarifas, os países avançados fazem uma política comercial baseada em subsídios e incentivos a exportação e também no erguimento de barreiras não-tarifárias.

Outras políticas adotadas por estes países são aquelas que favorecem o aumento de competitividade de suas empresas. As novas políticas valorizam e promovem a cooperação entre os agentes econômicos (e entre estes e o Estado) e levam em conta a necessidade de mobilização simultânea e de forma coordenada das diversas instâncias governamentais responsáveis por políticas específicas. O Estado age de várias maneiras, através:

- a) da criação de infra-estrutura e serviços públicos;
- b) de instrumentos imateriais em educação, treinamento e P & D;
- c) da "articulação de nexos cooperativos entre agentes através de programas, projetos mobilizadores, incentivos etc, [o que] significa articular empresas, instituições de pesquisa pura e aplicada, infra-estruturas tecnológicas etc em torno de sistemas locais ou regionais de inovação";⁴¹
- d) da promoção de parceria entre o sistema financeiro e as empresas inovadoras. Trata-se da criação de condições fiscais, financeiras e institucionais que incentivem os bancos e agentes financeiros a apoiar a inovação, alongando o horizonte temporal e absorvendo parte dos riscos.

Vê-se que mesmo para os países avançados, que já possuem uma indústria desenvolvida, são necessárias políticas industriais, comerciais e tecnológicas de modo a mantê-la competitiva.

2.5 - As Políticas Industriais nos Países em Desenvolvimento

Utilizam-se os casos dos países do Sudeste Asiático e dos Latino-Americanos (em especial a Argentina, o Brasil e o México).

Os Países do Sudeste Asiático, no final da década de 1970, começaram a adotar políticas industriais que favoreciam estes países a entrar na Terceira Revolução Industrial, no novo Paradigma Tecnológico. Durante toda a década de 1980 e na década de 1990, os grandes objetivos eram a promoção de P & D, com grandes gastos em pesquisas para inovação e diferenciação de tecnologia para o

⁴¹ Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira, 1994.

setor industrial, e também grandes recursos gastos na educação e treinamento da população. Além disso, foram tomadas medidas específicas no âmbito setorial, por exemplo: têxtil em Taiwan, semicondutores, software e TV de alta definição na Coreia etc.

No caso latino-americano - em especial os casos da Argentina, Brasil e México - a situação foi diferente. Terminados os Processos de Substituição de Importações nos anos 70, estes países mergulharam numa fase de problemas macroeconômicos que os impediram de seguir políticas industriais que os colocassem dentro do novo Paradigma. O Segundo Choque do Petróleo e o conseqüente aumento extraordinário das taxas de juros internacionais fizeram com que o pagamento da dívida externa destes países se tornasse insuportável. Além disso, os países avançados diminuíram suas importações de produtos latino-americanos no início dos anos 80. Se por um lado, Brasil, Argentina e México tinham o valor de suas exportações diminuindo, por outro, seus gastos com importações aumentavam (devido a subida do preço do petróleo), tornando a balança comercial bastante desfavorável. Pelo lado da conta corrente, a situação também era negativa: novos empréstimos estrangeiros foram cortados e a saída de recursos para o pagamento de juros aumentou extraordinariamente. Problemas de inflação crescente e déficits fiscais constantes agravavam ainda mais o quadro macroeconômico.

Para gerar divisas necessárias ao equilíbrio do balanço de pagamentos, estes países tomaram uma série de medidas para gerar saldos comerciais a qualquer custo: fechamento do mercado interno e incentivos e subsídios às exportações (principalmente daqueles produtos que já possuíam maiores vantagens competitivas, como as *commodities* industriais).⁴²

As políticas industriais eram sempre subordinadas a políticas macroeconômicas, numa tentativa de buscar o equilíbrio macroeconômico. As indústrias destes países não conseguem dar um salto em desenvolvimento na década de 1980 e vão perdendo competitividade para indústrias de outros países. Não há grandes investimentos em P & D, em educação, em infra-estrutura etc. Além disso, a elevação de barreiras para proteger o mercado interno acaba tornando as empresas nacionais pouco produtivas, bastante acomodadas devido a falta de concorrência externa.

Nos anos 1990, os 3 países tomam uma série de medidas para alcançar a estabilização da economia. O principal instrumento de estabilização adotado foi o câmbio (o Brasil foi o último país a adotar este instrumento). Além disso, outras

⁴² Estes países possuem grandes reservas naturais e também grande capacidade produtiva eficiente instalada nos anos 70.

medidas adotadas para reestruturar a economia e a indústria foram a abertura do mercado interno, desregulação e privatização.

Tanto México quanto Argentina estão mais adiantados nestes processos. Estes países abriram seus mercados internos de forma bem mais drástica que o Brasil para acirrar a concorrência. Os processos de desregulação e de privatização também foram muito mais rápidos (quase todas as estatais já foram privatizadas).

O Brasil possuía uma economia muito mais fechada que esses países. As tarifas brasileiras eram muito mais altas. Desde 1990, o Brasil tem reduzido as tarifas, mas de forma mais gradual.

A consequência da fixação do câmbio para Argentina e México foi a grande valorização das moedas nacionais e um consequente aumento do déficit comercial. As exportações tiveram pouco crescimento e as importações aumentaram muito, principalmente de bens de consumo duráveis, partes para montagem e bens de capital.

No caso argentino em especial, segundo KOSACOFF(1993), a partir de 1991 os setores automobilístico e eletrônico foram aqueles que puxaram o crescimento. Os setores relacionados com recursos naturais (*commodities* industriais) tiveram um fraco desempenho e outros setores, como o têxtil e bens de capital, tiveram um péssimo desempenho devido à grande concorrência externa proporcionada pela abertura da economia e pelo câmbio desfavorável.

O governo argentino adotou medidas compensatórias temporárias:

- a) aumento da taxa estatística (sobretaxa de importação);
- b) tarifa zero para bens de capital (com compensação tributária para os fabricantes locais de equipamentos);
- c) redução de tarifas de importação para componentes e insumos, com contrapartida de metas de expansão das exportações (regime de especialização industrial).
- d) mudanças na legislação trabalhista;
- e) redução seletiva de encargos sociais (diferenciada por setor e por região);
- f) medidas *anti-dumping* (ex : siderurgia);
- g) restrições quantitativas (papel e têxteis).

O problema é que a Argentina não tem uma Política Industrial definida. As medidas que tem tomado são, na verdade, uma forma de tentar corrigir as distorções causadas, pelo câmbio e pela abertura, numa tentativa de salvar o Plano de Estabilização.

O governo expôs a Indústria nacional à concorrência externa numa verdadeira prova de choque e, de um certo modo, esperava que as livres forças do mercado tratassem de fazer as necessárias adaptações. Notou depois que os custos estavam saindo mais altos do que imaginava e que poderiam ser mais altos ainda. Tomou aquelas medidas de ajuste. O que é necessário pensar agora quais os caminhos que a Argentina deve tomar para conseguir alcançar uma boa inserção internacional, caso contrário, corre o risco de ficar de fora do mapa estratégico do mundo.

Capítulo 3

As Políticas Industriais Possíveis para a Argentina

3.1 - Introdução

O objetivo deste capítulo é mostrar quais seriam as políticas industriais possíveis para a Argentina tendo em vista o seu processo de industrialização apresentado no primeiro capítulo.

Na literatura a respeito dos possíveis caminhos para a Indústria argentina, destacam-se as posições de Daniel Chudnovsky e Jorge Katz.

Daniel Chudnovsky enfatiza o aspecto da inserção internacional da Argentina. Tendo em vista a sua indústria, ele tenta mostrar quais são os possíveis caminhos que o país poderia seguir, tomando decisões relacionadas à integração econômica com outros países e blocos econômicos.

Jorge Katz, por sua vez, enfatiza os aspectos internos da Indústria argentina; ele apresenta os problemas que devem ser resolvidos com o objetivo de aumentar a produtividade e a competitividade da Indústria do país.

industrial

3.2 - Reestruturação Industrial nos âmbitos do Mercosul e Mercosul-NAFTA

Daniel CHUDNOVSKY⁴³ cria vários cenários possíveis para o futuro da Indústria baseando-se nos processos de integração Argentina-Brasil (no Mercosul) e também Mercosul-NAFTA.

3.2.1 - A Integração Econômica Argentina-Brasil

A Integração econômica entre estes 2 países remonta ao ano de 1986. A idéia do acordo partiu da decisão dos dois governos, ou seja, a partir de uma vontade política e não da vontade ou das necessidades dos empresários locais. A princípio, os objetivos políticos se sobressaiam aos econômicos.

Dentre os objetivos políticos destacam-se: a) a necessidade de acabar com vínculos de rivalidade; b) fortalecer os recentes regimes democráticos (Alfonsín na Argentina e Sarney com a Nova República no Brasil); c) eliminar as potenciais origens de conflitos entre os países; d) transformar a tradicional rivalidade militar em uma política frutífera e de cooperação econômica.

Pelo lado econômico, pode-se destacar :

a) a necessidade de incrementar o volume do comércio bilateral que vinha caindo desde o início da década de 1980 (ver quadro 6).

⁴³ CHUDNOVSKY, Daniel. *The Future of Hemispheric Integration : The Mercosur and the Enterprise for the Americas Initiative*. Buenos Aires, CENIT - Centro de Investigaciones para la Transformación , julho 1992.

Quadro 6
Comércio Argentina-Brasil
(em milhões de dólares)

Ano	Exportações	Importações	Balança do Comércio	Total
1980	765,0	1072,3	-307,3	1.837,3
1981	595,1	893,3	-298,2	1.488,4
1982	567,7	687,7	-120,0	1.255,4
1983	358,3	666,8	-308,5	1.025,1
1984	478,2	831,2	-353,0	1.309,4
1985	496,3	611,5	-115,2	1.107,8
1986	698,1	691,3	6,8	1.389,4
1987	539,3	819,2	-279,9	1.358,5
1988	607,9	971,4	-363,5	1.579,3
1989	1.124,0	721,4	402,6	1.845,4
1990	1.422,7	717,9	704,8	2.140,6
1991	1.486,0	1.519,0	-33,0	3.005,0

Fonte: Instituto Nacional de Estatística, Argentina.

Através do quadro acima, nota-se que o comércio bilateral iniciou a década de 1980 com US\$ 1.837,3 milhões e chegou a ser de apenas US\$ 1.025,1 milhões no ano de 1983. O comércio bilateral começou a mostrar uma reversão já no ano de 1984 e com o Acordo de Integração o valor, em 1991, chegou a ser quase 3 vezes maior que o de 1983. Na opinião de Chudnovisky este resultado ainda é bastante modesto;

b) um outro ponto importante era mudar as pautas de exportações entre os 2 países. Até então as exportações brasileiras para a Argentina eram compostas principalmente de produtos industriais de alto valor agregado enquanto que a contrapartida argentina era de produtos agrícolas e agroindustriais principalmente;

c) os governos queriam que houvesse uma maior integração intraindustrial.

Vantagens da Argentina de um acordo com o Brasil:

1) o Brasil representa um mercado consumidor cinco vezes maior que o seu;

2) o fato acima favoreceria na resolução do problema de escala de produção que atinge vários ramos da Indústria argentina. O ganho de escala faria baratear custos e também viabilizar investimentos;

3) o Brasil é um parceiro com boa capacidade industrial e tecnológica e também com grande e diversificado aparato de exportação;

4) obter preferências para os seus produtos no mercado brasileiro em relação a de terceiros países;

5) há vantagens nos custos de transporte devido à proximidade dos dois países;

Vantagens para o Brasil de um acordo com a Argentina:

1) Argentina é um parceiro natural;

2) representa um mercado várias vezes menor mas com uma renda per capita elevada;

3) a sua agricultura e o seu setor agroindustrial têm competitividade internacional, o que poderia baratear o custo da cesta básica dos trabalhadores do Brasil;

4) a Argentina possui relativa abundância de trabalho especializado, incluindo engenharia e pessoal científico - o que favoreceria o desenvolvimento de esforços na produção de ramos que utilizam intensivamente este tipo de trabalho.

De 1986 até 1990, o programa de cooperação Argentina-Brasil passou por vários problemas, causados principalmente pelos problemas macroeconômicos enfrentados pelos 2 países. No ano de 1986, os 2 países possuíam uma situação macroeconômica parecida: uma certa estabilidade nos preços, crescimento da economia em geral etc. Mas a partir de 1987 os dois países voltam à situação de instabilidade macroeconômica.

O programa de integração começou a enfrentar problemas devido não só à situação macroeconômica de cada parceiro mas também devido às dificuldades de crescimento e de desequilíbrios externos. Esta descoordenação nas políticas econômicas enfraqueceu o programa.

Nos primeiros anos do processo de integração, o empresariado brasileiro via este processo como político e não via grandes oportunidades para se integrar economicamente com a Argentina - além de ser um mercado menor e mais instável macroeconomicamente, sua indústria estava em franca decadência. O empresariado argentino, por sua vez, já via o Brasil com grande interesse, principalmente quando

as barreiras ao comércio bilateral começaram a cair. Desta forma, em alguns setores começou a haver casos de negociação para integração (ex: automóveis) mas outros setores tomaram uma posição defensiva (como é o caso do aço, papel e maquinaria elétrica).

3.2.2 - Anos 1990 - Mercosul

Em março de 1991, Argentina, Brasil, Uruguai e Paraguai fazem um acordo com o objetivo de criar um mercado comum em 1995. O cronograma de redução de tarifas entre os países seria gradual e automático. Começaria com tarifas de 40% e cairiam a cada 6 meses até atingir zero em janeiro de 1995. Haveria listas de exceções (produtos com tarifas acima da acordada). São os chamados produtos sensíveis. Tais listas seriam diminuídas gradativamente até serem eliminadas.

Os 2 países entram no Acordo com políticas industriais, comerciais e de câmbio diferentes.

"Em linhas gerais, as políticas industrial e comercial brasileiras anunciadas pelo governo em junho de 1990 têm como objetivo incrementar a eficiência na produção de bens e serviços através da modernização e reestruturação do setor manufatureiro. Os instrumentos principais para ativar estes objetivos são as políticas de comércio e concorrência, o Programa de Competitividade Industrial e o Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade " ⁴⁴

As tarifas de importação brasileiras têm sido reduzidas desde então, além de serem eliminadas barreiras à entrada de certos produtos.

A Argentina, por sua vez, desde 1990 tem tomado medidas em direção à liberação comercial unilateral e tem reduzido suas tarifas de forma bastante rápida, deixando muitos dos seus setores industriais expostos a uma forte concorrência externa. Desde abril de 1991, quatro níveis de tarifas estão vigorando: 35% para automóveis e produtos eletrônicos, 22% para todos os bens finais e 11% para insumos (elevada para 13% no mês de novembro do mesmo ano) e 5% para insumos não produzidos. A tarifa média (em novembro de 1991) era de 11,2% e moda de 5% (menores que as brasileiras que eram de 14,2% e 20% respectivamente). Na Argentina, existem cotas para importação de automóveis e também taxas de estatísticas, colocadas sobre os preços dos bens importados como forma de compensar a valorização do peso frente às outras moedas ocorrida após a criação do Plano de Convertibilidade. No primeiro ano do Plano de estabilização

⁴⁴ CHUDNOVSKY, 1992, op cit.

oriado pelo ministro Cavallo, as importações não aumentaram muito. Mas com a economia mais estabilizada e moeda valorizada, há um *boom* de importações e há apenas um modesto crescimento das exportações. Isto tornou o mercado argentino bastante atrativo para as firmas exportadoras brasileiras, as quais aumentaram suas exportações para aquele país de US\$ 718 milhões em 1990 para US\$ 1.519 milhões em 1991.

O governo Menem, assim que tomou posse, tomou várias medidas de cunho neo liberal como: suspendeu parcialmente por 2 anos os subsídios da lei de promoção industrial e depois aboliou-as; ao mesmo tempo, o governo eliminou o financiamento às exportações.

Desta forma, os exportadores argentinos estão passando por uma prova de choque : câmbio bastante valorizado, falta de financiamento e de subsídios.

3.2.3 - Cenários Possíveis no Âmbito do Mercosul

Chudnovsky apresenta 2 cenários possíveis para a Argentina no âmbito do Mercosul.

Primeiramente, para que tais cenários possam existir é necessário que haja estabilidade macroeconômica e depois uma harmonização de políticas macroeconômicas entre os dois países. A dúvida é se a Argentina conseguirá manter o seu programa de estabilização.

No caso brasileiro, a estabilização parece ser frágil. O governo conseguiu reduzir as altas taxas de inflação que existiam até junho de 1994 para taxas bastante pequenas, de apenas um dígito. Isto foi possível através das medidas do Plano Real, de cunho neo liberal. Mas a manutenção de baixos índices inflacionários parece ser uma tarefa bastante difícil, tendo em vista que há vários outros aspectos que devem ser resolvidos para o sucesso do plano, como por exemplo a questão da dívida interna.

Os acordos de preferência comercial seriam mais significantes se ambos os países conseguissem manter seus índices inflacionários baixos e também reduzissem as flutuações das taxas de câmbio. Ainda, segundo Chudnovsky, neste contexto, seria possível pensar que o provável impacto do processo de integração iria depender: "a) de como os atores econômicos chave reagiriam aos incentivos gerais providos pelo meio macroeconômico, b) das políticas comercial e industrial

dos 2 países e c) de como assuntos pendentes, como a Tarifa Externa Comum e as políticas de câmbio seriam aproximadas⁴⁵

Além disso os dois cenários futuros apresentados a seguir para a Indústria argentina estão muito amarrados ao que vai acontecer com a Indústria brasileira, com as políticas industrial, comercial e tecnológica brasileiras.

O PRIMEIRO CENÁRIO no âmbito do Mercosul surge a partir de um possível fracasso de políticas de reestruturação da indústria brasileira, com o governo não conseguindo impulsionar a Indústria brasileira em direção a um salto tecnológico. Os setores de mais alta tecnologia no Brasil seriam sucateados e apenas aqueles que hoje possuem competitividade internacional (como os baseados em recursos naturais) teriam maiores chances no futuro.

O que ocorreria é uma expansão do comércio bilateral mas com grande especialização intersetorial e algum comércio intraindustrial cartelizado.

Neste caso, a Indústria argentina não encontraria parceiros brasileiros para desenvolver projetos conjuntos e compartilhar os custos e os resultados positivos e desta forma, acabaria se especializando na exportação de produtos agrícolas, agroindustriais e outras *commodities* industriais. O Brasil seria um grande mercado para os produtos agrícolas e agroindustriais⁴⁶. Nesta situação, os setores agrícolas e agroindustriais brasileiros, principalmente aqueles localizados na região Sul do país, enfrentariam problemas para competir.

Em contrapartida, o Brasil poderia tornar-se um fornecedor para a Argentina de produtos com maior valor agregado como bens de consumo e muitos bens intermediários. Ambos os países continuariam a importar produtos de alta tecnologia de países desenvolvidos.

Neste cenário, o Mercado Comum fracassaria em termos. Se por um lado aumentaria o comércio bilateral, por outro ele não geraria todos os efeitos dinâmicos possíveis do processo de industrialização, como a existência de projetos setoriais desenvolvidos em conjunto por firmas brasileiras e argentinas fornecendo sinergias importantes. O comércio bilateral seria primordialmente intersetorial, com a Argentina se especializando em produtos agrícolas e agroindustriais e o Brasil em produtos com maior valor agregado, ou seja, o comércio bilateral em termos qualitativos não seria muito diferente daquele que existia antes dos Acordos

⁴⁵ CHUDNOVSKY, 1992, *op. cit.*, pag 11.

⁴⁶ Os argentinos são mais competitivos que os brasileiros nestes setores.

Argentina-Brasil de 1986⁴⁷. É provável que ocorresse a existência de cartéis entre grandes empresas oligopólicas dos dois países em alguns setores.

O SEGUNDO CENÁRIO, o comércio bilateral também se expandiria mas ele basear-se-ia na possibilidade de que não só a economia brasileira cresça mas também que as políticas de reestruturação industrial e tecnológica brasileiras obtenham êxito. Assume-se que o processo de reestruturação industrial favoreceria principalmente a especialização intraindustrial, de modo a criar vantagens comparativas dinâmicas.

"A Indústria brasileira finalmente não só agiria como uma locomotiva para o processo de integração subregional devido ao seu tamanho mas também pelas oportunidades que ela poderia dar para a criação de comércio e cooperação tecnológica com os seus contra-parceiros".⁴⁸

O desenvolvimento da Indústria brasileira poderia impulsionar o desenvolvimento da Indústria argentina, principalmente daqueles setores que hoje estão decadentes como os ligados a produção de artigos de médio/alto valor agregado, como por exemplo, o setor metalmeccânico. Cooperações tecnológicas poderiam ser feitas de modo a utilizar o aparato material e humano de pesquisa tanto brasileiro quanto argentino, objetivando compartilhar descobertas e dividir custos. Além disso, outros tipos de associações poderiam ser feitas como, por exemplo, dentro de um mesmo ramo da indústria, a Argentina se especializaria na produção de algumas partes e o Brasil em outras e existir um comércio dentro deste mesmo ramo, ampliando escalas e reduzindo custos.

Para aqueles ramos, como têxteis, aço, petroquímico e papel, os quais a Argentina não parece ter competitividade em relação ao Brasil, as firmas argentinas poderiam sobreviver através de acordos cartelizados com suas contra-parceiras brasileiras ou então se especializando em certas linhas de produtos através de investimentos racionalizados para serem capazes de desenvolver um comércio intraindustrial mais dinâmico.

Para os ramos agrícolas e agroindustriais, o processo de integração seria valioso para a Argentina, pois encontraria no Brasil um mercado expandido.

Neste cenário, o Mercado Comum do Cone Sul teria alcançado seus objetivos idealizados em 1991. O comércio bilateral seria bastante volumoso e,

⁴⁷ os quais tinham como um dos objetivos diminuir o comércio interindustrial e ampliar o comércio intraindustrial.

⁴⁸ CHUDNOVSKY, 1992, op.cit., pag 13

principalmente, diversificado; haveria cooperação tecnológica entre as indústrias, possibilitando o desenvolvimento de ambos os países.

3.2.4 - Algumas considerações

Novos passos foram dados em direção à integração regional. Em 17 de dezembro de 1994, os quatro presidentes do Mercosul assinaram o "Protocolo de Ouro Preto", o qual dá à entidade estatuto de direito internacional próprio, o que a capacita a negociar com outros blocos econômicos.

O Mercosul entra em vigor em 1o. de janeiro de 1995, como zona de livre comércio e união aduaneira. Isto significa que, salvo as exceções que somam 8% dos produtos comercializados entre os membros, passa a vigorar a alíquota zero nas transações internas e uma taxa comum para importação de terceiros.

Os produtos nos quais ainda incidirão tarifas de importação entre os países membros estão incluídos nas chamadas listas de adequação. O Brasil possui 29 produtos nesta lista, a Argentina 221, o Paraguai 427 e o Uruguai 950. Estas listas serão gradualmente reduzidas. O Brasil e a Argentina terão um prazo até 1o. de janeiro de 1999 para reduzir a zero as tarifas destes produtos; o Paraguai e o Uruguai terão até o ano 2.000 para fazê-lo.

As listas de exceção à TEC (Tarifa Externa Comum) foram estabelecidas.⁴⁹ O Brasil tem 232 produtos, a Argentina 233, o Uruguai cerca de 300 e o Paraguai 399.

A existência de listas de adequação não é a única insuficiência do mecanismo de integração regional. Os governos não conseguiram definir uma política comum de subsídios agrícolas e deixaram para o ano de 1995 a inclusão do açúcar e do álcool.

Também não negociaram a tempo, uma proposta de harmonização de suas políticas trabalhistas.

O grande problema encontrado durante as negociações, envolvendo Brasil e Argentina, está centrado nas discussões sobre o setor automotriz, o que parece ter sido resolvido em vantagem para a Argentina. Os veículos e autopeças brasileiras

⁴⁹ nas listas de exceção constam produtos que terão tarifas externas diferentes de um país membro para outro.

serão submetidas à TEC, a mesma que vale, por exemplo, para o Japão ou à Coréia, a partir de determinado limite. Os argentinos abriram mão de taxar as peças de manutenção exportadas, e o Brasil, em contrapartida, cobrará a alíquota preferencial de IPI dos carros populares que importar da Argentina.

Os argentinos levaram em conta, nas negociações, os argumentos de sua indústria de que a congênera brasileira era mais completa quanto aos componentes e mais competitiva - por ser exportadora.

O comércio bilateral entre Brasil e Argentina deverá superar US\$ 9 bilhões em 1995, representando um aumento de mais de US\$ 2 bilhões em relação ao total movimentado neste ano de 1994. A previsão é feita pelo subsecretário de relações comerciais do Ministério das Relações Exteriores da Argentina, Marcelo Avogadro.

3.1.4 - Cenários Possíveis no âmbito da integração Mercosul-NAFTA

Um outro caminho para a Indústria argentina seria a integração dela ao NAFTA (Acordo de Livre Comércio Norte-Americano).

A idéia da formação de um Área de Livre Comércio abrangendo desde o Alasca até a Terra do Fogo, ou seja, todo o continente americano, foi proposta pelo presidente norte-americano George Bush em junho de 1991. Foi chamada de Iniciativa para as Américas e teve boa repercussão entre os presidentes latino-americanos. Atualmente apenas 2 países da América fizeram acordo de integração com os Estados Unidos: Canadá e México (através do NAFTA).

No mês de dezembro de 1994, novos passos foram dados na direção da integração comercial do continente na Cúpula das Américas, reunião realizada em Miami com a presença de 34 chefes de governo de países do continente americano.

O interesse americano neste tipo de integração pode ser resumido nos seguintes pontos:

*a Iniciativa seria um reconhecimento às medidas de ajuste estrutural (como privatização, abertura comercial etc) dos países da América Latina. O trabalho reforçaria tais medidas de modo a torná-las irreversíveis;

*obter acesso privilegiado de produtos norte-americanos aos mercados dos países latino-americanos em detrimento aos produtos europeus, japoneses e os Tigres Asiáticos, pois no Acordo de Livre Comércio (ALC) entre os Estados

Unidos e os países latino-americanos a tarifa interna seria zero. Este acesso privilegiado aos mercados latino-americanos seria ainda mais importante no caso dos Estados Unidos não conseguirem êxito nas suas posições na Rodada Uruguai do GATT.

O interesse do Brasil e da Argentina (em termos gerais) seria:

*ter acesso preferencial ao mercado norte-americano de modo a aumentar suas exportações;

*poder atrair investimentos diretos americanos.⁵⁰

*necessidade de serem inseridos em um grande bloco econômico.

A Argentina demonstrou um interesse muito maior em se integrar ao NAFTA do que o Brasil. O presidente argentino chegou a tomar várias medidas, tanto de caráter político quanto econômico para se aproximar dos Estados Unidos. Pelo lado político: foi o único país da América Latina a mandar navios de guerra ao Golfo; pelo lado econômico, além de reduzir unilateralmente as tarifas e entrar no Plano Brady, a Argentina decidiu modificar suas leis reconhecendo patentes estrangeiras de produtos farmacêuticos. Contudo, os subsídios norte-americanos às exportações agrícolas, leis *anti-dumping* norte-americanas contra exportações argentinas e a baixa participação das empresas americanas no processo de privatização argentino têm complicado as relações bilaterais.

Quais seriam os interesses específicos e principais da Argentina numa integração com os Estados Unidos? Seu interesse maior não está no acesso preferencial ao mercado norte-americano, pois nos produtos de origem industrial (como bens de consumo etc) ela é menos competitiva do que os Estados Unidos; nos produtos agrícolas e agroindustriais ela não teria muito sucesso, porque os Estados Unidos também produzem quase os mesmos produtos agrícolas de clima temperado que a Argentina produz. Só restariam as *commodities* industriais, as quais o país platino teria maiores vantagens por ser mais competitivo.

O interesse maior da Argentina não está na Balança Comercial e sim na Conta de Capitais, ou seja, com este acordo a Argentina quer atrair capitais na forma de investimento direto e tornar-se uma base produtiva de firmas norte-americanas para exportação.

⁵⁰ A participação dos investimentos dos Estados Unidos (em relação aos da Europa) no Brasil e na Argentina é mais alta do que nos outros países da América Latina, logo, um mercado subregional ampliado faria incentivar mais ainda os investimentos de firmas norte-americanas nestes 2 países.

Mas o Brasil é o país do Mercosul que tem mais a ganhar e ao mesmo tempo mais a perder com a integração com os Estados Unidos. Por um lado tem muito a ganhar porque: é a maior economia do Mercosul e possui uma indústria bastante integrada e ainda não sucateada (em alguns setores até moderna), com um bom aparato científico (quer seja humano quer material) que o torna bastante atrativo a investimentos estrangeiros. Além disso, um acesso preferencial ao mercado norte-americano seria interessante para o Brasil, pois este país poderia exportar produtos agrícolas de clima tropical ⁵¹, *commodities* industriais e também alguns produtos industriais (os quais o Brasil consegue ter vantagens de preço). Mas, por outro lado, tem muito a perder, porque num acordo de livre comércio com os Estados Unidos, o mercado brasileiro ficaria totalmente aberto para as exportações norte-americanas e a indústria brasileira ainda não está preparada para uma concorrência tão forte. ⁵²

Os custos para a indústria brasileira não só parecem ser maiores que os poucos benefícios que eventualmente ganhariam, como também parecem ser mais altos que para a indústria argentina. Isto explica o posicionamento mais reservado dos brasileiros em relação a um Acordo de Livre Comércio (ALC) com os Estados Unidos e a posição mais agressiva da Argentina.

As possíveis repercussões de um acordo de livre comércio entre os 3 países sobre os dois cenários apresentados anteriormente são:

Primeiro cenário: A Argentina e o Brasil se especializariam na produção de produtos de acordo com suas vantagens comparativas estáticas e os Estados Unidos seriam um mercado para estes produtos e também principal fornecedor de produtos de alta tecnologia. Nesta situação, ramos brasileiros e argentinos de produtos de alto/médio valores agregados teriam uma regressão e muitos deles desapareceriam devido à concorrência norte-americana. Os gastos com P & D teriam um grande decréscimo e concentrar-se-iam apenas em poucos ramos.

Segundo cenário: dependeria de como a indústria brasileira (e através dela, a indústria argentina) conduziria para a reestruturação de acordo com as vantagens comparativas dinâmicas. Se houvesse um avanço positivo nesta direção, os Estados Unidos seriam tanto mercado para os produtos do Mercosul (sejam produtos primários, intermediários ou até mesmo de alto valor agregado), supridor (tanto de produtos quanto de tecnologia) quanto investidor.

⁵¹ não encontraria concorrentes nacionais norte-americanos

⁵²

⁵³ A indústria brasileira se desenvolveu sob muita proteção, com altíssimas tarifas e proibições de importação de muitos produtos. Nos últimos anos estas proibições deixaram de existir e as tarifas têm caído bastante mas ainda continuam altas. Uma abertura total do mercado brasileiro aos produtos norte-americanos poderia ser fatal para a indústria nacional.

Se as Indústrias brasileira e argentina caminharem para o desenvolvimento a partir de uma boa reestruturação, as empresas americanas poderão se interessar em fazer investimentos diretos: injetando mais recursos nas suas filiais; fazendo *joint-ventures* com empresas nacionais ou até criando novas filiais. Além disso, o processo de globalização que está ocorrendo no mundo poderia beneficiar mais as firmas brasileiras e argentinas, ou seja, a Indústria norte-americana poderia privilegiar as indústrias destes dois países neste processo.

É importante frisar que, neste cenário, os Estados Unidos poderiam ser fornecedores de tecnologia para Brasil e Argentina, o que seria de grande importância para o desenvolvimento destes países.

Um acordo de livre comércio com os Estados Unidos parece poder se concretizar daqui a alguns anos.

No dia 11 de dezembro de 1994, trinta e quatro chefes de governo de países do continente americano estiveram reunidos em Miami, na Conferência de Cúpula das Américas, na qual assinaram uma Declaração de Princípios que marca as primeiras negociações para a formação de uma zona de livre comércio no início do próximo século.

A integração americana, através da formação de uma zona de livre comércio a ser negociada até o ano de 2.005, vai utilizar os blocos regionais já existentes⁵⁴. Sua articulação com os Estados Unidos, o maior mercado do continente, ocorrerá com a utilização de mecanismos de consulta já existentes como o chamado "acordo quatro mais um", sobre comércio e investimentos, assinado em 1991 entre os quatro países do Mercosul e o governo americano.

O ano de 2.005 não marca o *início* do funcionamento da zona de livre comércio; até esta data serão negociadas todas as formas legais para que isso venha a ocorrer.

Os presidentes dos países latino-americanos apostam no sucesso da integração e nos benefícios que ela pode dar (maiores investimentos, maior acesso ao mercado norte-americano, maior desenvolvimento). Considerando que o investimento é o instrumento principal do desenvolvimento, os presidentes comprometem-se com a criação de mecanismos para promover e proteger o fluxo de investimentos e a progressiva integração do mercado de capitais. Outro

⁵⁴ O documento consagra os acordos sub-regionais já existentes (Mercosul, Pacto Andino, NAFTA, América Central, Caricom) como base da integração. Esses acordos serão ampliados e compatibilizados para facilitar o entendimento mais amplo, continental.

compromisso será desenvolver um esforço cooperativo nos setores de telecomunicações, energia e transportes, visando a um eficiente movimento de bens, serviços, capitais, informações e tecnologia.

O Chile foi o primeiro país sul-americano a ser oficialmente convidado a integrar o NAFTA (do qual já participam, Estados Unidos, Canadá e México).

Nos Estados Unidos, os articuladores do ingresso do Chile ao NAFTA deram três grandes motivos para o país ter sido escolhido como o primeiro país sul-americano a integrar o bloco norte-americano:

a) a economia chilena é a mais aberta e estável da América Latina, com preços controlados, crescimento médio anual de 6% e taxa de desemprego de 4,5%;

b) exportação de produtos agrícolas não representa competição direta com os futuros parceiros norte-americanos porque, estando os países em hemisférios diferentes, as safras são colhidas em períodos opostos;

c) legislação chilena está próxima à dos Estados Unidos e Canadá nas questões de direitos trabalhistas e proteção do meio ambiente.

3.3 - Reestruturação Industrial e Aumento de Produtividade

Para Jorge KATZ (1993)⁵⁵, a falta de competitividade é o principal problema da indústria argentina para o seu avanço em busca de uma boa inserção internacional. Esta falta de competitividade está intimamente ligada à baixa produtividade dos diversos setores produtivos.

Este problema remonta desde o Pós-Guerra, com o Processo de Substituição de Importações. A Argentina, assim como os outros países de Industrialização Tardia, teve um grande avanço em seu processo de industrialização com a instalação de plantas industriais de empresas transnacionais que seguiam o processo de internacionalização do capital. Mas estas plantas tiveram que ser adaptadas às especificidades do mercado argentino. O mercado argentino era várias vezes menor que os dos países avançados, desta forma as plantas industriais eram bastante reduzidas, o grau de integração vertical era alto bem como o *mix* de produção também. Não havia muitos fornecedores especializados porque a escala de produção deveria ser muitíssimo reduzida e inviabilizaria o negócio. Desta forma as empresas acabavam internalizando várias etapas da produção e acabavam

⁵⁵ KATZ, Jorge, 1993, op cit

elas tendo problemas de escala. Por todos estes motivos, a produtividade já era baixa e com problemas de deseconomias estáticas de escala e de diversificação.

O que viabilizava a produção eram os incentivos do governo (subsídios etc), baixos salários reais e um forte protecionismo tarifário. O governo queria industrializar o país a qualquer custo.

Durante os anos 1960 e início dos anos 1970, a indústria conseguiu obter grandes aumentos de produtividade (mas de forma diferenciada de setor para setor). Aqueles que conseguiram maiores aumentos de produtividade foram a metalmeccânica e a química. Aumentos de produtividade proporcionavam aumentos de salários reais para os trabalhadores.

Na segunda metade dos anos 1970 e início dos anos 1980, as Indústrias de vários países avançados estavam passando por grandes mudanças (quer seja tecnológica quer seja organizacional), uma revolução, tudo em direção a um novo paradigma que estava sendo estabelecido. Na mesma época a Argentina abre seu mercado e expõe sua Indústria à concorrência externa e que acaba fazendo muitos setores desaparecerem e outros regredirem. Isto mostra que a Indústria nacional não era competitiva e só sobrevivia devido principalmente aos incentivos e proteção do governo.

Jorge Katz apresenta algumas causas da baixa competitividade da Indústria nacional.

A primeira é o reduzido tamanho do mercado, que não possibilitou gerar economias estáticas de escala quando a tecnologia estrangeira foi adaptada ao meio local. A segunda é o fato dos institutos de pesquisa e universidades sempre caminharam separados da Indústria; os primeiros estiveram mais preocupados com o desenvolvimento da pesquisa básica do que com o desenvolvimento de tecnologias para a Indústria. Ou seja, o país sempre acabava dependendo da tecnologia externa, sempre se restringindo a adaptações às necessidades e especificidades locais não conseguindo tomar uma posição mais diferenciada e arrojada no cenário internacional. Quando os países avançados e os Tigres Asiáticos começam a entrar no Novo Paradigma Tecnológico, a Argentina não possuía base e nem preparo para dar este salto. Ao contrário, assume uma atitude totalmente defensiva, no sentido de tentar sobreviver inclusive dentro de seu próprio mercado que sofria as incursões da concorrência externa.

Os anos 1980 são marcados pela incrível instabilidade macroeconômica que acaba subordinando todas as políticas econômicas à política de estabilização. As expectativas e decisões dos empresários são bastante afetadas pela crise; novos investimentos na Indústria são descartados e os agentes vão preferindo aplicar mais

no mercado financeiro do que na produção. O parque industrial, não renovado na sua maior parte, acaba envelhecendo e ficando bastante defasado em relação a tecnologias mais avançadas existentes nos países desenvolvidos.

Aproveitando as vantagens comparativas naturais e a capacidade ociosa criada nos anos 70, os setores ligados à industrialização de recursos naturais (*commodities* industriais) foram os que mais cresceram nos anos 1980. Sua participação na pauta de exportações creceu tanto em valores absolutos quanto relativos. O problema é que tais produtos são de baixo valor agregado, utilizam pouca engenharia local e são intensivos em capital. Como são produtos de uso difundido e como o país é um produtor marginal, a Argentina torna-se um tomador de preços em mercados internacionais altamente competitivos.⁵⁶ Apesar de possuir vantagens comparativas naturais na produção destes produtos, o custo de produção no país é mais alto que o internacional, sendo desta forma subsidiado pelo governo.

Nos anos 1980 e 1990 tem havido uma dessofisticação gradual dos estabelecimentos fabris, com a importância crescente de organizações produtivas voltadas apenas para a montagem de componentes importados.

Com todas estas informações, KATZ conclui que o problema da Indústria argentina está na sua baixa competitividade, causada pela baixa produtividade, especialmente dos setores metalmeccânico, duráveis de consumo e bens de capital.

A solução seria colocar todos os esforços, governamental e privado, no objetivo de aumento da produtividade.

O mercado argentino está aberto, assim como é a tendência na maioria dos países.⁵⁷ Não é uma solução sensata o governo fechar o mercado novamente tentando proteger a Indústria nacional com proteção tarifária e subsídios. Desta forma, ele não estará proporcionando incentivos para o aumento de produtividade e nem a competitividade dos seus produtores. A abertura é uma realidade irreversível e deve-se trabalhar com ela. Deve-se atacar o problema por outras frentes, de modo a criar vantagens competitivas que sejam mais dinâmicas e que se auto-alimentem.

⁵⁶ lembrando que a Argentina tem encontrado muitos concorrentes, como o Brasil, o México e o Chile que, assim como ela, investiram em aumento de capacidade de produção e acabaram se voltando para o mercado externo, elevando assim a oferta do produto.

⁵⁷ A maioria dos países, quer seja eles desenvolvidos ou em desenvolvimento, tem eliminado as barreiras tarifárias em prol "de um comércio mais livre", apesar de acabarem criando barreiras não-tarifárias para compensar a perda de proteção tarifária. Isto não ocorre em todos os setores. Ocorre mais no caso de produtos mais sensíveis.

Há necessidade da manutenção de um clima macroeconômico estável, de modo que os agentes possam estabelecer boas expectativas e possam investir em bens de capital mais avançados tecnologicamente, que possam renovar o velho parque industrial.³⁸

"Existe uma ampla gama de equipamentos computadorizados - tornos, frezadoras etc - que os estabelecimentos argentinos devem incorporar para aproximarem-se dos níveis internacionais de produtividade e qualidade".³⁹

Mas não é só comprar equipamentos mais modernos e sofisticados que será suficiente para o país ingressar numa "fase de desenvolvimento industrial". Não só é necessário saber operar bem estes novos equipamentos como deve-se criar condições para que o próprio desenvolvimento tecnológico seja autosustentado, para que existam condições intrínsecas e internas para o autodesenvolvimento e para que os avanços tecnológicos não sejam sempre fruto de uma alimentação externa.

Visto desta forma, talvez fosse mais importante no momento cuidar de outros pontos antes de se incentivar a modernização das empresas com novos equipamentos.

Seria através:

- a) da formação e reciclagem dos recursos humanos;
- b) do desenvolvimento de esforços pré-competitivos de pesquisa e desenvolvimento de protótipos e novas tecnologias de processo;
- c) da difusão de padrões e normas de uso internacional (ISO 9000 por exemplo);
- d) da difusão de tecnologias e processos modernos, atualmente conhecidos por algumas empresas nacionais, para o resto da Indústria (principalmente para as pequenas e médias empresas) de modo a elevar a produtividade geral da economia e
- e) melhoramento da infraestrutura (comunicações, rede de transporte etc).

³⁸ Muitos setores industriais já estão fazendo isto atualmente , através da importação de modernos bens de capital. O fato é que isto deveria ser mais generalizado.

³⁹ KATZ, Jorge , 1993, op cit pag.412.

a) Formação e reciclagem de recursos humanos

Os recursos humanos são uma peça fundamental no desenvolvimento e no aumento da competitividade de um país, por isto eles devem ser formados e readaptados às novas tecnologias organizacionais como o *kan-ban*, *just-in-time*, Qualidade Total etc. O trabalhador não deve ser mais super-especializado; ele deve ser versátil e entender de vários assuntos e principalmente deve saber "pensar", deve saber resolver problemas, deve entender o processo de produção como um todo.

Desta forma, as empresa devem investir na reciclagem de seus funcionários de modo a adaptá-los à uma nova realidade de competitividade.

O governo, por sua vez, também deve caminhar neste sentido, melhorando o nível de educação, redirecionando o ensino para estes novo termos e preparando melhor a força de tabalho. Por outro lado, o governo também deve melhorar o nível de saúde, o qual, juntamente com o nível educacional vêm justamente caindo nos últimos anos.

b) Investimento em P & D

Como já foi dito, os institutos de pesquisas e universidades sempre estiveram afastadas da Indústria. E nos últimos anos, gastos com P & D têm sido reduzidos; isto acaba diminuindo o potencial de auto-geração de tecnologia nacional.

O governo deve tentar estabelecer um *link* entre os institutos de pesquisas e universidades com a Indústria, direcionando as pesquisas para o desenvolvimento de novos materiais, novos produtos e novas tecnologias para serem usados pela Indústria como instrumento de diferenciação e alavancagem da competitividade a nível internacional. O país não deve mais ficar sempre dependendo de tecnologias externas; deve tentar sempre desenvolver as suas próprias.

É claro que uma independência tecnológica total parece ser impossível. Mas o país deve tentaar criar a sua própria trajetória tecnológica. Obviamente, além desta ligação instituos de pesquisa e Indústria, o governo deve aumentar os recursos dispendidos em P & D, o que pode ser problemático, porque o desenvolvimento de pesquisas pode exigir recursos muito altos e além da capacidade do governo. Assim, o setor privado também poderia contribuir com os recursos financeiros.

c) Difusão de normas e padrões internacionais;

Como, por exemplo, a adoção de programas baseados na Qualidade Total e busca pelo certificado ISO 9000.

d) Difusão dos conhecimentos tecnológicos

O governo deveria incentivar a difusão de conhecimentos tecnológicos já existentes em alguns setores para os outros setores da economia, principalmente para as pequenas e médias empresas. Isto faria aumentar a produtividade média da economia. Já que muitas dessas pequenas e médias empresas são fornecedoras de componentes para as grandes, uma melhora da produtividade das primeiras acaba por reduzir os custos das grandes empresas e, logo, aumentar sua competitividade.

e) Investimento em infraestrutura

Por último, o governo deveria investir em infraestrutura; deveria construir uma adequada rede de transportes, de telecomunicações etc.

Aos setores industriais ligados a recursos naturais, deve-se dar especial atenção. São os setores que foram os mais dinâmicos na década de 1980 e no início dos anos 1990 e têm grande peso na pauta de exportações. A existência de uma balança comercial positiva é de bastante interesse para a Argentina, logo o futuro destes setores já deve ser pensado hoje.

Os mercados internacionais de *commodities* industriais têm recebido sobre-oferta de produtos, com vários países produzindo os mesmos produtos homogêneos. Nestes mercados, a Argentina não tem muito poder de fogo pelo fato de ser um produtor marginal. São mercados difíceis porque não é o produtor individual que dita o preço (*price-maker*) e sim o próprio mercado (produtor agindo como *price-taker*)

O que poderia ser pensado para esses setores, de modo a torná-los menos dependentes seria o caminho da diferenciação do produto, ou seja, ao invés de se produzir aço comum, papel, alumínio dever-se-ia partir para a produções como papéis e aços especiais, química fina, azeite hidrogenado e de baixo colesterol etc. Tratam-se de produtos mais intensivos em uso de engenharia e talento nacional que possibilitaria aumentar o valor agregado doméstico e uma melhor inserção nos mercados internacionais. Mesmo porque, muitos deste insumos industriais de uso difundido já estão sendo substituídos por outros mais avançados e mais especializados, logo, no futuro, o mercado para as *commodities* industriais tende a

ser mais reduzido e aí a Argentina enfrentaria problemas com uma estrutura produtiva defasada das necessidades do mercado.

3.4 - Conclusões

A Argentina é um país que chegou a ter uma Indústria com um desenvolvimento médio com a incorporação de novos produtos, novos processos e tecnologia importada mas passou por um grande processo de regressão industrial, com o sucateamento da Indústria e desintegração da estrutura produtiva.

Envolvido com problemas macroeconômicos durante todo os anos 1980, o país não conseguiu dar o salto tecnológico necessário para se equiparar a países de também Industrialização Tardia como Taiwan e Coréia.

Nos anos 1990, a Argentina organizou sua situação macroeconômica, mantendo um certo equilíbrio econômico e desta forma possibilitou a saída de uma década negra para vislumbrar vários horizontes possíveis, dentre eles muitos de caráter positivo.

O problema está em acertar o caminho certo, aquele que conduzirá o país a uma boa inserção internacional. A Argentina deve ter pressa de acertar logo este caminho, mesmo porque, se demorar muito para definir, correrá o risco de ficar fora do jogo internacional e se tornar um país extremamente marginal.

As mudanças a nível mundial estão ocorrendo de forma muito rápida e a Argentina deve correr mais rápido do que elas para para poder alcançar tudo aquilo que perdeu nos últimos 20 anos.

Tendo em vista as opiniões de Chudnovsky e Katz e também a de outros autores, resta fazer uma análise do que é possível ser feito para se atingir o caminho certo: o que está e o que não está ao alcance do país.

Primeiramente, a situação macroeconômica. Uma estabilização macroeconômica é de vital importância para que o país caminhe para um desenvolvimento sólido, para que políticas industriais dêem resultados planejados e os agentes sintam confiança e melhorem suas expectativas, agindo de modo a investir na produção e a crescer.

As medidas adotadas pelo presidente Carlos Menén realmente tiveram efeitos positivos no sentido de estabilizar a economia. A Lei de Conversibilidade,

através da qual *um* dólar vale *um* peso, conseguiu reduzir drasticamente a inflação e fazer os agentes recuperarem a confiança na moeda nacional. Desta forma, planejamentos e cálculos podem ser feitos de maneira mais fácil e segura pelos agentes, reduzindo incertezas.

As privatizações foram importantes para tornar o Estado mais leve e ágil: muitas empresas estatais deficitárias e também sem necessidade de estarem sob o controle do Estado foram privatizadas, gerando muitos recursos que puderam reverter em diminuição do déficit fiscal e ampliar o caixa do governo.

A Dívida Externa não representa mais problema para o país porque foi resolvida nos moldes do Plano Brady.

Os juros internos são mais altos que os internacionais, o que atrai muitos capitais de curto prazo, tomando a conta ~~corrente~~ ^{Capital} superavitária.

O PIB tem tido boas taxas de crescimento nos últimos anos; o PIB industrial tem crescido acima do PIB geral.

Mas será que toda esta estabilidade poderá ser mantida?

Na verdade ela parece ser frágil. A Lei de conversibilidade mantendo *um* peso igual a *um* dólar fez com que houvesse uma valorização do peso em relação a outras moedas; a inflação argentina desde quando foi firmada esta Lei na Constituição foi bem maior que a americana; logo, os preços internos cresceram em dólar; os produtos nacionais perderam competitividade, em parte devido à sobrevalorização do câmbio. Isto repercute na balança comercial, com o aumento das importações e diminuição das exportações.

O problema é saber até quando essa situação pode ser mantida. O saldo negativo da balança comercial é financiada pela conta corrente através da entrada de capitais externos (na sua maioria especulativos de curto prazo). Até quando esses capitais vão continuar entrando e até quando o país poderá manter taxas de juros elevadas para atraí-los dificultando a situação da Indústria nacional (altos juros inibem investimentos)?

Outro ponto é saber até quando o país manterá o câmbio valorizado. Uma desvalorização da moeda nacional poderia ajudar a resolver o problema da competitividade da Indústria, mas por outro lado poderia certamente quebrar a confiança dos agentes na moeda nacional e o país poderia voltar a um ambiente de desestabilização.

O governo está conseguindo manter suas contas internas em um certo equilíbrio. De um certo modo, isto é possível através dos recursos das privatizações. Mas atualmente quase todas as estatais já foram privatizadas e a fonte de recursos deverá acabar em pouco tempo. O governo deve procurar criar e manter fontes seguras e contínuas de arrecadação e gastar apenas o que arrecada.

Agora, uma rápida análise das mudanças e tendências ocorridas internacionalmente. A grande maioria dos países têm aberto seus mercados, reduzindo barreiras tarifárias, mas por outro lado estão erguendo barreiras não-tarifárias para fazer uma compensação e proteger setores sensíveis e estratégicos, como os de microinformática.

As grandes empresas têm entrado num processo de globalização da produção. Sintetizando: elas estão ultrapassando fronteiras nacionais; as estratégias são realizadas a nível mundial. As firmas de cada país estão se especializando na produção de alguns produtos e/ou de alguns componentes. A complementação intraindustrial é feita em escala internacional. Isto amplia as escalas de produção e reduz custos. As firmas de um país se tornam parceiras das firmas (do mesmo setor) de outros países.

Um outro processo que ocorre é a regionalização, ou seja, a divisão de mundo em blocos econômicos. Estes fazem quebrar barreiras internas possibilitando melhor intercâmbio entre os países participantes e também aumenta o poder de fogo nas negociações internacionais, pois estas são feitas em bloco - um país passa a ter mais força num bloco do que sozinho. As barreiras para quem está fora do bloco são relativamente altas.

Com relação a estes pontos, a Argentina deve também inventar processos de globalização de suas empresas no sentido de essas empresas tomarem-se parte importante no esquema de produção industrial internacional. As firmas deveriam se especializar em um número menor de produtos e componentes para vencer o problema de escala que sempre existiu na Indústria nacional. As firmas exportariam alguns produtos e componentes e complementariam seu *mix* de vendas com a importação de produtos acabados e complementariam sua produção com alguns componentes importados. Um exemplo disto é o que ocorre com a indústria automobilística argentina em parceria com indústria automobilística brasileira. Mas este caso ocorreu de forma bastante tranquila, primeiro porque as montadoras que existem no Brasil existem também na Argentina, logo houve um acordo mais para o lado intrafirma do que para o intraindustrial e, segundo, a instituição do Mercosul facilitou um pouco este intercâmbio. O desafio é estender para outros setores este comércio intraindustrial e que ele não se retrinja somente ao Brasil.

O governo deve fazer uma política industrial que favoreça o aumento da competitividade da indústria nacional. Deve: a) investir em infraestrutura como rede de transporte e de telecomunicações; b) investir em saúde e educação, de modo a formar uma força de trabalho preparada; c) favorecer intercâmbios tecnológicos e comerciais com empresas brasileiras, afim de ampliar escalas e reduzir custos. As empresas brasileiras representam o primeiro passo para uma globalização maior porque o nível tecnológico da indústria argentina está mais parecido com o brasileiro do que a com os de outros países. Além disso o Mercosul aproxima mais os dois países economicamente; d) investir na reciclagem dos recursos humanos de modo a torná-los atualizados aos novos processos organizacionais etc; e) o governo deve reaparelhar os institutos de pesquisas e as universidades, dar-lhes mais recursos para P & D e aproximá-los da indústria nacional, de modo que estes institutos de pesquisas possam descobrir novos materiais, novas tecnologias e novos processos capazes de aparelhar a indústria com tecnologia própria e direcioná-las para trajetórias tecnológicas mais independentes. É claro que dificilmente o país tornar-se-ia detentor de tecnologia de ponta no curto e médio prazos devido ao grande atraso em que se encontra as pesquisas em tecnologia nacional. Mas o país deve começar a pensar em desenvolver uma tecnologia própria desde já, de modo a não tornar tão dependente da tecnologia externa (muitas vezes muitas tecnologias não são vendidas por serem consideradas estratégicas).

Os recursos para estas pesquisas poderiam vir da própria iniciativa privada que se interessaria, apesar de que, muitas vezes ela preferiria importar a tecnologia a dispende recursos em pesquisas com resultados incertos.

4 - Bibliografía

- 1 - AZPIAZU, Daniel. La Promoción a La Inversión Industrial en La Argentina. Efectos sobre la Estructura Industrial.,1974-1987. In : *La Industria Argentina: Desarrollo y Cambios Estructurales*. Buenos Aires, Argentina, Centro Editor de América Latina, 1989.
- 2 - AZPIAZU, Daniel e KOSACOFF, Bernardo. Exportaciones e Industrialización en la Argentina entre1973 y 1986. In : *La Industria Argentina: Desarrollo Y Cambios Estructurales*. Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, 1989.
- 3 - BARLETTA, Nicolás; BLEJER, Mario e LANDAU, Luis. Evaluacion de um Experimento Antiinflacionario en Argentina 1979-81. In : PASTORE, J. M. D. (org) *Cronicas Economicas Argentinas, 1969-1988*. Buenos Aires, Editorial Crespeillo,1988, pag 77 a 115.
- 4 - BEZCHINSKY,Gabriel e KOSACOFF, Bernardo. De la Sustitución de Importaciones a la Globalización. Las Empresas Transnacionales en la Argentina. In: KOSACOFF, Bernardo (org) *El Desafio de la Competitividad - La Industria Argentina en Transformación*. Buenos Aires, Alianza Editorial, 1993.
- 5 - BISANG,Roberto e KOSACOFF, Bernardo . Las Exportaciones Industriales en Una Economía en Transformación : Las Sorpresas del Caso Argentino. In: KOSACOFF, Bernardo (org) *El Desafio de la Competitividad - la Industria Argentina en Transformación*. Buenos Aires, Alianza Editorial, 1993.
- 6 - BISANG, Roberto. *Perfil Tecno-Productivo de Los Grupos Economicos en la Industria Argentina*, Buenos Aires, mimeo, maio de 1994.
- 7 - CHUDNOVISKY, Daniel, *The Future of Hemespheric Integration :the Mercosur and the Enterprise for the Americas Initiative*. - Buenos Aires, CENTI-Centro de Investigaciones para la Transformación, julho de 1992.
- 8 - COUTINHO, Luciano. A Terceira Revolução Industrial e Tecnológica. In: *Economia e Sociedade*, Campinas, n 01 , Agosto de 1992;
- 9 - Estudo da competitividade da Indústria Brasileira ,Coutinho, Luciano e Ferraz, João Carlos (coord.), Campinas, Editora da Unicamp, pag 9 a 66, 1994.

- 10 - FERRER, Aldo, El Retorno del Liberalismo : Reflexiones sobre la Política Económica Vigente en la Argentina. *Desarrollo Económico - Revista de Ciencias Sociales*. Buenos Aires, 18 (72) :pag 485-510, janeiro-março de 1979.
- 11 - FOLHA DE S. PAULO, artigos diversos.
- 12 - GAZETA MERCANTIL, artigos diversos.
- 13 - HOZ, José Alfredo Martínez de, José Alfredo Martínez de Hoz. In : DI TELLA, G. e BREAUN, C. R. (org). *Argentina, 1946-83. The Economic Ministers Speak*, Nova York , EUA, St Martin's Press, 1990 pag 151 a 180.
- 14 - KATZ, Jorge e KOSACOFF, Bernardo. *El Proceso de Industrialización en la Argentina: Evolución, Retroceso y Prospectiva*. Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, 1989.
- 15 - KATZ, Jorge. Organización Industrial, Competitividad Internacional y Política Pública. In: KOSACOFF, Bernardo (org). *El Desafío de la Competitividad - la Industria Argentina en Transformación*. Buenos Aires, Alianza Editorial, 1993.
- 16 - KOSACOFF, Bernardo. La industria Argentina : Un Proceso de Reestructuración Desarticulada. In : _____ . *El Desafío de la Competitividad - la Industria Argentina en Transformación*. Buenos Aires, Alianza Editorial, 1993.
- 17 - NAKANO, Yoshiaki. Globalização, competitividade e Novas Regras de Comércio Mundial. In *Revista de Economia Política*, vol 14, no. 4 (56), outubro-dezembro de 1994.
- 18 - O ESTADO DE SÃO PAULO, artigos diversos.