

Indústria argentina: respostas empresariais às mudanças em curso*

*Bernardo Kossacoff***

Pretendemos fazer uma reflexão em termos de como se percebem alguns comportamentos dentro do setor industrial argentino, tratando de expor uma visão mais estrutural, e, em particular, vamos prestar atenção a quais têm sido as respostas empresariais às profundas trocas das regras do jogo que estão sendo postas em prática na economia nacional.

A Argentina tem um complexo industrial relativamente importante no contexto latino-americano; obviamente, detém todas as características de um país de desenvolvimento industrial intermediário, isto é, muito distante do que são os contornos produtivos das sociedades mais avançadas. Esse complexo industrial foi se formando em um grande processo evolutivo que já tem mais de um século, no qual desenvolveram-se capacidades, formaram-se empresas, qualificaram-se recursos humanos, estabeleceram-se instituições e vinculações entre os mercados; as empresas e as instituições foram direcionadas, basicamente, para se capacitarem a gerar valor agregado a partir da produção manufatureira. No longo prazo, os primeiros momentos estiveram associados a um muito dinâmico modelo agroexportador, muito exitoso, que finalizou na crise dos anos 30, dando início a um longo período que se denominou de substituições de importações.

O modelo não foi escolhido pela Argentina; não se chegou a ele a não ser pelas restrições macroeconômicas enfrentadas pelo País e associadas a uma profunda crise no setor externo. Basicamente, não houve uma eleição de troca do padrão ouro para outro modelo de regulações e incentivos, que vai ter a economia sob as condições que denominamos de semifechadas; simplesmente, de um lado, os produtos que o País exportava foram profundamente alterados pela crise internacional, que determinou os seus preços e que os fez cair a menos da metade, e, de outro, grande parte dos mercados aos quais a Argentina exportava mantinham restrições de acesso. Isso significava que as divisas que o País obtinha não eram mais suficientes para que a Argentina

* Palestra realizada no auditório da FEE, em 22.10.99.

** Economista da CEPAL, Professor da Universidade de Buenos Aires.

continuasse importando os mesmos volumes que ingressavam antes da crise dos anos 30.

Simultaneamente, como a capacidade de geração de divisas estava associada a uma área agropecuária pampeana, que não tinha possibilidades de incrementar seu volumes físicos, não se podia compensar essa queda de preços com maiores volumes de exportação. Dessa forma, com uma típica restrição externa, a Argentina iniciou um processo de substituição de importações que se prolongou até o fim da década de 70; isto é, se evocássemos 50 anos sob as condições típicas de um modelo de substituição, que não vamos avaliar agora, ele teve as suas luzes e teve as suas sombras, embora, nos últimos anos, se tenham resgatado mais as sombras. Cremos que ocorreram aspectos muito positivos e que, claramente, esse modelo foi o responsável pelas características presentes na nova economia argentina que temos atualmente, mas que também, obviamente, apresenta as suas dificuldades.

Vamos tratar do que ocorreu a partir da ruptura da substituição de importações. Se tivéssemos que escolher algum momento, diríamos que a substituição de importações finalizou quando, em dezembro de 1978, se aplicou na Argentina um programa de abertura que, basicamente, tinha um objetivo de estabilização e que estava associado também à idéia de uma reforma econômica. Esse programa se fundamentou nos princípios básicos dos enfoques monetários de balanço de pagamentos, onde, basicamente, existia alguma idéia de que se deveria dismantelar tantos anos de intervenção pública, que, durante cinco décadas, havia gerado uma quantidade de instrumentos de política absolutamente discriminatórios, que fariam com que o sistema de preços não funcionasse adequadamente. Alguém poderia dizer que um programa com essa característica teria a pretensão de disciplinar a economia através da abertura e, simultaneamente, eliminar todas as distorções das intervenções de políticas no sistema de preços para garantir que justamente o referido sistema operasse adequadamente e gerasse uma nova alocação no fluxo de recursos e que, ao mesmo tempo, tivesse essa capacidade de coordenação plena dentro do funcionamento do sistema econômico.

A primeira abertura fracassou no ano de 1981 e conduziu a um problema de endividamento externo e a uma grande perturbação macroeconômica de toda a economia durante a década de 80, dado que a crise externa foi acompanhada de uma grande desarticulação fiscal, de uma inflação crescente e de uma monetização da economia que finalizou com os episódios hiperinflacionários de 1989 e de 1990.

Em 1991, partiu-se para um novo programa de abertura em condições distintas, mas que também apontou para a abertura, para a desregulação e, dessa

vez, para as privatizações, que iriam gerar novas regras do jogo para o funcionamento do sistema econômico.

Qual era a idéia implícita — porque nunca foi explicitada em nenhum dos programas de engenharia econômica — em termos do que iria ocorrer com o comportamento dos agentes econômicos? O que poderíamos dizer em termos implícitos seria que o sistema de preços só iria operar a toda potência — livre, e sem aquelas intervenções que o distorciam —, e que iríamos ter uma conduta dos agentes econômicos submetida a regras de jogo neutras, iguais para todos; e que, justamente o que se suporia, que era o estabelecimento de programas de engenharia macroeconômica, daria uma dinâmica de transformação estrutural associada àquele comportamento dos agentes econômicos, pois eles atuariam de forma simultânea e homogênea frente a regras de jogo novas, que eram dadas para o funcionamento da economia e que eram semelhantes para todos.

Passaram-se 20 anos ou um pouco mais desde então, de 1978 ao ano 2000, e hoje há bastante evidência empírica. E a evidência empírica nos diz que o processo foi muito mais complexo: basicamente, o que se observou foi que os programas de engenharia macroeconômica se fizeram de um dia para o outro, fixando-se o nível de abertura ou as tarifas, a taxa de juros, o tipo de câmbio, o nível de salário real, etc. Isso pode ser realizado em um fim de semana. O Ministro da Economia apresentava quais eram os grandes agregados e como iam se comportar os agentes econômicos, porém os agentes não respondiam de forma simultânea por um problema de seqüências. A dinâmica de comportamento das empresas em termos de suas decisões básicas — em que investir, como qualificar recursos humanos, onde orientar sua produção, como gerar conhecimento técnico, como desenvolver fornecedores, etc. etc. — tem extensão distinta, que é muito mais de médio prazo, de longo prazo, e que não é algo automático.

Então, o primeiro problema que aparece com bastante clareza é que, frente aos problemas de engenharia macro, não há uma mudança de comportamento dos agentes econômicos que seja imediato e simultâneo aos programas de política econômica. E outro tema sobre o qual vamos prestar mais atenção é que nem todos os comportamentos são homogêneos; alguns são comportamentos notavelmente contrapostos, e a característica desses comportamentos é justamente a sua alta heterogeneidade e não a sua homogeneidade.

Temos que tentar dar uma resposta à existência da heterogeneidade das respostas empresariais frente aos processos de reforma, de abertura e de privatização: são fatos casuais ou há possibilidade de conceituá-los dentro de um campo econômico? Em realidade, vamos ver que justamente a dinâmica de mudança da estrutura e a dinâmica do comportamento dos agentes econômicos

resultam de um processo muitíssimo mais complexo e que não depende somente da engenharia macroeconômica, mas de outros fatores que são absolutamente determinantes. Isso vai explicar a heterogeneidade das condutas, na qual vamos saber, dentre outras coisas, que, quando se aplica esse programa de política econômica, as empresas e setores têm uma grande experiência, e seu ponto de partida não é igual para cada um deles. A história importa em termos de qual vai ser a resposta futura da empresa e qual vai ser seu ponto de concorrência frente a um esquema de economia aberta, onde, agora, o ponto de referência não é o próprio passado na empresa, mas a melhor prática internacional.

Outros aspectos também com bastante relevância são todos aqueles que tenham a ver com o que denominamos de fatores institucionais. Não é certo que, nesse processo de abertura, regulação e privatização, as regras do jogo sejam iguais para todos; há troca de preços relativos que afetam de forma distinta as empresas e os setores, há políticas comerciais e políticas industriais que continuam, isto é, o senhor que produz calçados não tem a mesma regra de jogo que o senhor que produz automóveis. Existem políticas comerciais muito claras, que afetam também os setores; há setores que têm medidas "antidumping" ou outras proteções comerciais, e outros setores que não as têm, etc. etc. O ponto mais importante é, também, que nem todas as empresas no sistema capitalista são iguais, e nem todas têm um mesmo critério de utilização, nem todas têm os mesmos objetivos, e, nesse sentido, se o observador não vê desde o ponto de vista institucional das empresas, não são os mesmos os riscos de funcionamento que têm uma pequena e uma média empresa que os objetivos que cumprem uma empresa estatal ou uma subsidiária de uma incorporação internacional, ou uma grande empresa nacional ou uma grande *holding* nacional. E, nesse sentido, vamos ver que esses fatores também influenciam em termos de quais são as respostas das firmas.

Se observarmos sob a ótica das empresas e nos detivermos no setor industrial para compreendermos o que aconteceu na Argentina nesses 20 anos, podemos identificar quatro grandes grupos de firmas em termos de qual foi o impacto decorrente desse processo de reforma de abertura.

O primeiro que aparece é o fechamento importante de estabelecimentos, e isso se dá, em particular, no primeiro processo de abertura, de 1978 a 1981; e aí se dá um encerramento massivo de pequenas e médias empresas; disso não vamos tratar, mas vale a pena mencionar que não encontramos uma muito grande correlação entre o fechamento e a eficiência das empresas. Não está totalmente claro que as empresas fechadas são aquelas que, desde o ponto de eficiência — do ponto de vista de engenharia —, se caracterizaram justamente por serem as de mais baixa produtividade ou as que pior destino poderiam ter.

Nesse sentido, verificamos que outras variáveis tiveram maior influência sobre a sorte das firmas e não necessariamente o desenvolvimento de sua capacidade de concorrência, sua capacidade de qualidade, o desenvolvimento de capacidade técnico-produtiva ou a qualificação de recursos humanos. Por exemplo, a capacidade de as firmas se adaptarem às novas regras de jogo que impunham as novas condições financeiras de um modelo e outro teve muito mais a ver com a sorte das firmas do que com suas capacidades de reengenharia. Quer dizer, aquelas firmas que entendiam que depois de operarem 40 anos sob um sistema em que a taxa de juros nominal sempre era muito mais baixa que a taxa de crescimento de preços — quando obter financiamento era um excelente negócio, porque tinha uma taxa de juros real negativa — mudaram drasticamente a partir de 1978 e foi preciso que passassem a operar com uma taxa de juros real positiva. As pessoas que não tiveram a capacidade de poder conviver com outros instrumentos que não aqueles de que dispunham no passado certamente tiveram que fechar seus estabelecimentos, porque não puderam suportar as condições de concorrência. Podemos dizer, nesse sentido, que o fechamento das empresas esteve associado a uma perda importante de capital social, tecnológico e humano acumulado durante muitas décadas e que significou processos de aprendizagem. Como todos sabem, essa geração de conhecimento é um processo social acumulativo através do tempo e que, obviamente, não se poderia dizer que essas empresas teriam dificuldades, teriam problemas — eram doentes com problemas a solucionar —, e a forma como seriam solucionadas essas doenças foi matando o doente. Nesse sentido, houve muita perda de capital social associado a esse primeiro grupo de ajuste.

O segundo grupo de empresas que podemos encontrar foram as que não se criaram; e isso é um fato que distingue a economia argentina. Em realidade, o que estamos dizendo é que quase se foram todas as estruturas industriais dos países da América do Sul e que existiu alguma coisa parecida com o que ocorreu no Brasil e da qual não vou falar, porque vocês conhecem muito melhor do que eu. Mas, quando comparamos a estrutura industrial argentina com outras estruturas que tiveram melhor desempenho nas últimas décadas, um fator que a caracteriza é a escassa criação de novas empresas; a taxa de natalidade de novas empresas é notavelmente baixa. Isso é uma diferença de alguns países europeus, dos Estados Unidos e de alguns países do Sudeste Asiático. Isso está evidenciando que as novas regras do jogo obviamente não criaram aquelas condições que permitiriam gerar novos empreendedores dispostos a sair aos mercados e a competirem. Nesse sentido, vamos saber que estas são as principais restrições que têm as novas condições, sem as quais se opera o desenvolvimento de capacidades industriais dentro do contexto da eco-

nomia argentina. Se observarmos o número de empresas que há hoje comparado com o de 20 anos atrás, há 30% de firmas a menos. O Censo de 1994 registrou a presença de 100 mil estabelecimentos contra 142 mil existentes em 1974. Na realidade, isso tem a ver com o fato de que muitas empresas fecharam e de que poucas foram criadas.

Depois, vamos ver os outros dois grupos sobre os quais falaremos: um grupo que podemos chamar de reestruturações ofensivas, e um outro grupo que podemos denominar de comportamentos defensivos.

Iniciamos com o tema das reestruturações ofensivas. O que se chama de uma reestruturação ofensiva? Uma reestruturação ofensiva tem a ver com uma planta visitada há 20 anos, ou com um setor analisado em meados da década de 70 e que, ao analisá-lo hoje em dia, se verifica que está como um modelo de realização de produção totalmente distinto. E isso tem a ver não somente com a incorporação de máquinas de última geração, isto é, inversões físicas importantes em equipamentos situados nas fronteiras técnicas internacionais, mas também com a incorporação de novas práticas organizativas ou com toda a incorporação do que chamamos de tecnologias brandas, isto é, um modelo de isenções de qualidades, de qualificação de recursos humanos, de administração de estoques, de desenvolvimento de fornecedores, de círculos de qualidade e práticas que demandam tempo, e todas essas coisas que, mais ou menos, vocês conhecem sobre técnicas, e que, simultaneamente, deve haver algum esquema em que o mundo da empresa não termina na planta industrial, mas que também tem um todo, um *network*, que está associado com redes de comercialização, de distribuição, de *marketing*, etc. etc.

Isto é, vamos fazer uma mudança radical no modelo de realização de produção, e isso causa impacto notavelmente em termos do que vamos chamar de a eficiência da empresa. O que é a eficiência da empresa? É um pouco difícil de definir o que seja a eficiência da empresa. Os economistas, em geral, falam da produtividade dos fatores e de como sempre é mais fácil de a medir utilizando-se a mão-de-obra; alguns dizem que essa avaliação é mais precisa, porque, com menor quantidade de horas de trabalho, se produz o mesmo produto, e isso, obviamente, é um elemento muito representativo. Quando vamos a uma planta industrial e nos encontramos com um engenheiro da planta, para cada processo produtivo existe uma fórmula polinômica onde incluímos muitas outras variáveis. O engenheiro da planta é levado a dizer que, em realidade, como aquela é a planta de que ele dispõe, isso vai depender de quantas horas necessita para fazer um produto, mas, também, ele falará do rendimento dos equipamentos, dos rendimentos da matéria-prima e da energia, de que quantidade de defeitos tem a fabricação e de qual o manejo dos estoques, da quantificação

dos tempos gastos, etc, etc. O conjunto desses elementos determina o que podemos chamar de a eficiência dessa planta. Dimensionado esse critério de eficiência como há 20 anos, nos encontramos com crescimentos que não são marginais e menores, são radicais. Essa é a primeira característica das reestruturações defensivas, porém não é a que a torna suficiente. Reunindo um esquema de economia aberta, essa planta tem que ser avaliada em termos de qual é a melhor prática internacional. E, nessa planta que chamamos de reestruturação ofensiva, esses parâmetros — quando se mede a combinação de cada um deles — mais ou menos nos dizem que a eficiência dessa planta se aproxima da melhor eficiência internacional. Assim, a eficiência média dessa planta é igual a uma outra nos Estados Unidos, na Europa, no Japão, na Coréia ou a uma boa planta do Brasil, etc.,etc. Em realidade, é nesse ponto que identificamos as reestruturações ofensivas, e isso existe na economia argentina: há um grupo de empresas que, nesse processo de reestruturação, alcançaram as melhores práticas internacionais. De alguma forma, quando alguém diz “vamos ver a indústria siderúrgica de hoje” e a compara com a que existia antes, há 20 anos, havia 57 plantas, que ocupavam 65 mil pessoas e produziam 3 milhões de toneladas de aço; hoje existem sete plantas, porque, na realidade, há uma só empresa que controla quase 80% do mercado, e duas empresas controlam 95% do mercado. Elas produzem 4 milhões de toneladas de aço e, em lugar de 65 mil pessoas, ocupam 15 mil pessoas. E essas são mudanças muito radicais. Para dar um exemplo mais micro, alguém pode ir à planta da Siemens, que é uma das fornecedoras das centrais telefônicas. Antes do processo de privatização, isto é, em meados da década de 80, a planta ocupava 2.500 pessoas e produzia 100 mil linhas telefônicas por ano, e cada linha telefônica era vendida entre US\$ 1.600 e US\$ 1.700; atualmente, a mesma planta ocupa 450 pessoas, não produz 100 mil linhas, mas produz 500 mil linhas e não as vende por US\$ 1.700, mas por US\$ 180 cada linha. É difícil comparar essa mesma planta com seu próprio passado; é como se estivéssemos fazendo comparações no mundo dos mamíferos: estaríamos falando de um cavalo e depois de um cachorro, que vão reagir de forma distinta. A pergunta que se faz é quantas são essas empresas, onde estão, quanto representam de produto e, a pergunta mais importante, a que se deveu que justamente elas tenham essa performance que podemos verificar empiricamente. Nós, mais ou menos, identificamos um número um pouco inferior a 500 plantas; cerca de 500 na Argentina, que estão próximas à eficiência internacional. Quanto representa no Produto industrial argentino? Mais ou menos 40% do Produto industrial argentino. Poderíamos dizer que não são poucas, pesam com importância no Produto; poderíamos olhar a outra parte, os 60% do Produto que não têm eficiência internacional. A estrutura

industrial argentina é constituída por 100 mil empresas e não por 450 ou 500, porque as outras estão em outro ponto. Na realidade, das 100 mil empresas, é preciso retirar 75 mil que são organizações quase familiares, artesanais; de concreto, o tecido industrial argentino é formado de 25 mil empresas. Mais ou menos como se compõem, isso é, obviamente, muito heterogêneo, como todas as estruturas industriais do mundo. Há uma participação muito dissímil dos distintos agentes econômicos. Podemos encontrar, na economia argentina, mais ou menos umas 500 empresas internacionais, das quais as importantes são umas 100. Dentro das cúpulas industriais das 1.000 empresas maiores, um terço são empresas internacionais, que contribuem com uns 60% do Produto industrial. Dentro do Produto industrial global, representam, mais ou menos, entre 35% e 37% do Produto industrial, porque, na medida em que vai diminuindo o tamanho das empresas, a participação estrangeira vai caindo. Existem uns 30 grupos econômicos, dos quais os mais importantes são uns 10; pesam, mais ou menos, 18% na estrutura industrial. Diríamos que, entre empresas internacionais e grupos econômicos, existem, mais ou menos, uns 55% do Produto industrial. E depois existem umas 1.000 empresas industriais grandes, que não são grupos econômicos e são nacionais. E isso representa, mais ou menos, 25% do Produto. As outras 25 mil são as empresas pequenas e medianas, deixando de lado as empresas familiares que excluimos. Obviamente, a participação das firmas é notavelmente heterogênea. Hoje desapareceram as empresas estatais que não têm peso dentro da estrutura industrial. Há 450 a 500 empresas que se reestruturaram ofensivamente, mas não são todas. Poderíamos dizer, como primeira afirmação, que, em realidade, casos exitosos existem, que nos parecem não ser totalmente difundidos na estrutura industrial e, como vamos ver, não têm a força suficiente para dizerem que o modelo de industrialização argentino encontrou seu ponto de equilíbrio, que lhe vai permitir ser sustentável em longo prazo, mas que há um setor que será muito dual e em nenhum lugar vai encontrar esse nível de alta eficiência. Onde estão essas empresas? Na realidade, quando digo que são 180 mercados, em cada mercado haverá alguma dessas empresas. Na realidade, isso tem a ver com o risco central dessa reestruturação que acirra o processo de concentração e de maior heterogeneidade em nível de cada um dos ramos. Inclusive, nos ramos que mais foram afetados pela abertura, não se pode encontrar esse tipo de desempenho. Eu diria que a indústria gráfica da Argentina foi notavelmente afetada pela abertura e que desapareceram empresas fantásticas que existiam há 20 anos. Isso é certo. E, simultaneamente, vamos encontrar duas outras empresas novas, que estão localizadas na fronteira técnica internacional. Isso também é certo. Como conclusão, vamos ver que há um processo de concentração e de

maior diferenciação no interior de cada um dos ramos e, justamente, às vezes, para fazer alguma avaliação, o ponto estritamente setorial e agregado oculta diferenciais que cada vez são maiores.

Simplificando-se um pouco a análise: na Argentina, existem quatro grandes áreas, nas quais, poder-se-ia dizer, ocorreram essas reestruturações. Essas quatro grandes áreas são: indústrias vinculadas aos recursos naturais; a segunda são as indústrias de insumos básicos — indústrias de produtos intermediários de uso difundido —; a terceira área tem a ver com algo muito mais heterogêneo, que é a transformação do complexo automotriz; e, por último, a quarta área tem a ver com algumas indústrias que produzem bens mais diferenciados exclusivamente para atender à demanda doméstica.

Uma breve referência a cada um desses itens. Em recursos naturais, desde a crise de 30 até o princípio dos anos 70, houve um risco estrutural da economia argentina materializado no estancamento desses recursos. O País havia perdido a capacidade de aumentar os volumes físicos de produção de recursos naturais que o haviam caracterizado durante o esquema de economia agroexportadora. E, nestes últimos 25 anos, isso se modificou totalmente. A Argentina agora tem expandido, notavelmente e novamente, seus recursos naturais. Isso tem distintas vias de explicação. Por um lado, houve uma transformação muito importante em todo o setor agropecuário, com um resultado muito grande no setor agrícola. Nele surgiram, desde o princípio dos anos 70, transformações radicais nos modelos de sua organização da produção. Em particular, o primeiro deles foi com a obtenção de uma segunda colheita com a mesma terra e a aparição dos cultivos oleaginosos, em especial o da soja, e, posteriormente, uma incorporação de tecnificação, divisão da terra, agroquímicos, engenharia financeira e muitas coisas mais que se passaram no setor. Surgem os grãos, produto de um diferencial de tipo de transformação que existia e produto também de alguns mercados. Porém a Argentina tem um complexo oleaginoso notavelmente moderno, com plantas localizadas na fronteira técnica internacional, que não somente têm capacidade de refinamento de grãos, como também têm sistema de portos, de armazenamento, de transporte, etc. etc., notavelmente sofisticados. E, nesse caso, o aparecimento de um novo recurso gerou um complexo oleaginoso que está localizado na fronteira técnica internacional. Coisas parecidas ocorreram em outras atividades, com menores efeitos — em vinhos finos, na indústria láctea, em algumas indústrias de sucos, no mel —; e, em realidade, apareceu toda uma nova noção, na qual a cadeia é muito importante, e onde a distinção entre a agroindústria e os serviços perdeu relevância, e apareceram algumas noções mais sistêmicas, que recolocam a noção mais limitada em torno, estritamente, de um setor ou de uma empresa. Outra mudan-

ça importante em curso foi a diversificação da oferta energética e a sua ampliação. Há 20 anos, a Argentina importava energia, e, basicamente nesses anos, se passaram muitas coisas, como o surgimento de grandes centrais hidrelétricas, a energia nuclear, se descobriu o petróleo e, basicamente, se descobriu o gás. Também na década de 70, a Argentina competia com o Brasil e fez uma pressão muito forte para ter um contrato de compra de gás com a Bolívia, para produzir gás da Bolívia. Hoje em dia, tem reservas de 60 anos de gás e é exportadora de gás para os países limítrofes. E essa nova fonte energética gerou, também, uma transformação muito profunda no padrão de industrialização. Basicamente, houve substituição de *fuel oil* por novos combustíveis em função das plantas e do surgimento de alguns projetos, como, por exemplo, a utilização do gás nos pólos petroquímicos ou as plantas de alumínio, pois uma planta de alumínio e aço consome tanta energia quanto uma população de um milhão de habitantes. Mas esse não é um fator muito determinante de algumas transformações que ocorreram. As outras transformações em recursos naturais têm a ver com subsídios em áreas florestais para algumas plantações, e daí saíram as plantas de pasta de papel, a exploração de todo o litoral marítimo e o desenvolvimento da indústria pesqueira, que, em meados da década de 80, chegou a exportar tanto quanto a indústria da carne — e, em realidade, a Argentina é mais conhecida como um país produtor de gado do que como um país pesqueiro —, e com os novos projetos de mineração, nos quais há uns dois ou três muito grandes e outros 100 que estão se desenvolvendo. Enfim, de repente, aparece um modelo de desenvolvimento econômico argentino, novamente os recursos naturais. E, com alguns outros recursos naturais, aparece o encadeamento com o setor industrial, e tudo o que está aparecendo nessa área está associado com algumas plantas industriais que estão localizadas na fronteira técnica internacional.

A segunda área a que me refiro é a área dos insumos básicos, pois, na Argentina, ocorreu o mesmo que em todos os países da América Latina. Na realidade, houve uma etapa na qual, quando queríamos industrializar, há uns 30 anos, tínhamos sérios problemas para ter acesso aos insumos básicos. O fator-chave era o aço. O país que queria industrializar-se enfrentava uma oferta restringida de aço, e a quota de aço era um tema muito complicado nos anos 50 e 60. Nos anos 70, a Argentina avançou notavelmente no desenvolvimento de toda a indústria de insumos intermediários. Reestruturou-se a indústria siderúrgica, reestruturou-se toda a refinação de petróleo, ampliou-se a capacidade de produção de cimento, desenvolveu-se o pólo de produção do alumínio, desenvolveu-se a capacidade de produzir papel. São diversas as indústrias que têm um traço em comum: são grandes indústrias de processos que produzem em grande escala, em processo contínuo de produção, muito intensivas em uso de

capital e que, praticamente, se desenvolveram a partir de políticas públicas, com as quais não somente se subsidiou o investimento, mas também a operação dessas firmas. Políticas públicas do final dos anos 70 e início dos anos 80 permitiram o desenvolvimento de umas duas dezenas de plantas industriais localizadas na fronteira técnica internacional, porque haviam sido geradas para solucionar os problemas de estrangulamento externo do modelo substitutivo, e, quando se puseram em marcha, o modelo substitutivo não existia mais, mas, mesmo assim, os subsídios ocorreram e, basicamente, foram dirigidos a algumas grandes empresas nacionais que, a partir daí, se constituíram em *holdings* ou grupos econômicos que existem na Argentina. Nesse caso, fortes políticas públicas subsidiaram o desenvolvimento de indústrias que anteriormente eram uma restrição para o crescimento e, como hoje vocês sabem, são aquelas indústrias maduras, que os países centrais estão relocizando, e, então, obviamente, suas taxas de lucros estão totalmente distantes das daquelas indústrias baseadas em compromisso técnico com uma mão-de-obra qualificada. Aqui, normalmente, há um setor moderno no país, mas, basicamente, porque foi gerado por políticas públicas.

O terceiro setor de que vamos falar é o da indústria automotriz. Na Argentina, ela não tem nada a ver com o que era antes. No pretérito, era uma indústria basicamente protegida de forma infinita, e o único requisito que tinham que ter as plantas para produzirem no País era possuírem 95% de integração nacional, fator que ocorria em sete empresas montadoras terminais e que tinham ao redor de 1.400 fabricantes de autopeças que lhes garantiam produtos para produzirem carros, distantes dos produtos que se fabricavam no mundo, mas que permitiam abastecer o mercado doméstico. Hoje existem 11 firmas terminais com coeficiente de integração notavelmente baixo onde, basicamente, há 30 ou 40 fornecedores eficientes; existem outros 200 fornecedores que, basicamente, abastecem o mercado de reposição, e há mais de 1.000 fornecedores que desapareceram. E, basicamente, o que vamos perceber são avanços muito notáveis em tecnologia de produto, mas, basicamente, através de processos de montagem de componentes importados, e onde há fortes diferenciais de produtividade em cada uma das plantas e um modelo muito distinto do que havia anteriormente.

A quarta área é a de bens diferenciados. Isso tem a ver com o início da conversibilidade, o *boom* de consumo, como também com os planos de estabilização que o Brasil também teve e que, em princípio, implicavam o abastecimento com produtos importados, e, depois, de certa maneira, o tamanho do mercado permitiu que se instalasse alguma planta moderna para abastecer o mercado doméstico. E aí tem a ver com algumas fábricas que produzem eletrodomésticos, com algumas fábricas que produzem produtos de química

massiva, como higiene e toucador. São produtos que vocês têm aqui. Também podemos citar as centrais telefônicas e, depois, todas as indústrias de alimentos e bebidas que se expandiram nesses anos: as fábricas de bolachas, de guloseimas, de chocolates, de sorvetes, de cervejas, etc., consumos que se expandiram notavelmente nesses anos e que garantiram o estabelecimento de algumas plantas modernas. Em conclusão, é um setor reestruturado ofensivamente na Argentina: umas 500 plantas industriais, que representam cerca de 40% do Produto industrial e nas quais parece que grande parte da reestruturação pouco teve a ver com a reforma em termos da engenharia macro de que falamos. Na realidade, sempre houve uma política pública, e isso é muito claramente visto nas plantas de insumos básicos e na indústria automotriz. E, por outro lado, teve que ver, bem..., com a generosidade que tem Deus com o povo argentino e com os seus recursos naturais. E, paralelamente, é um mercado doméstico, que se expande através do processo natural que tem a extensão do mercado. Isso pouco tem a ver com a reestruturação ofensiva, com a geração de novos setores econômicos localizados na fronteira técnica internacional, nos quais a alocação de recursos veio porque, agora, o sistema de preços de mercado dava os sinais adequados de como alocar os recursos que vamos alcançar nessas áreas.

Vamos a outra área, que é o conjunto das 25 mil empresas. O que vamos encontrar aí é que, se olharmos novamente a eficiência tal qual olhamos as reestruturações ofensivas, não há planta industrial na Argentina que, nesses 20 anos, não haja duplicado sua eficiência. Isto é, na Argentina se produz a mesma quantidade de bens com a metade das pessoas. E, basicamente, o processo de reestruturação está associado a que cresça o produto e caia o emprego, diferentemente do que acontecia com o módulo substitutivo, em que crescia muito o produto e também crescia o emprego. Em realidade esse era o grande papel que tinha o setor industrial em termos de ser viabilizador de alguma mobilidade social ascendente, dado que não somente gerava emprego como gerava os empregos melhor remunerados e com perspectiva mais de longo prazo em termos de renda permanente, o que deu uma grande mobilidade à população em sentido social ascendente; agora, também há mobilidade social, mas em termos descendentes.

Sem dúvida, ao se considerar esse incremento da produtividade de 100%, em média, que se pode ver em qualquer planta, diferentemente do que ocorre nas reestruturações ofensivas, quando se compara essa planta com outra planta industrial equivalente na sociedade avançada, constata-se que a brecha que separa a Argentina hoje é a mesma e maior que a que a separava há 25 anos atrás. E isso tem a ver que essas plantas seguem tendo os riscos básicos que

tinham nos módulos substitutivos. Plantas pequenas, com uma grande heterogeneidade tecnológica, excessivamente integradas, com muito pouca divisão do trabalho, com escasso desenvolvimento de fornecedores e seus contratantes especializados, etc. etc., que determinam perda de economia de escala, de especialização e, ademais, sem o qual o módulo organizativo permite gerar processos de aprendizagem, mas que nunca lhes permite chegar às melhores práticas internacionais nem fechar essa brecha. E, nesse sentido, o que vamos observar é que justamente essas plantas se encontram totalmente distantes da produtividade média internacional. A pergunta que se faz é: numa economia aberta, como essa planta subsiste? O que nós observamos como um comportamento mais geral é que, num primeiro momento, não foi tão difícil o ajuste, sobretudo no início da conversibilidade, porque levou três anos de expansão muito forte e, em realidade, também no princípio era muito fácil melhorar e ganhar produtividade no interior das plantas, o que se fazia, basicamente, reduzindo o trabalho, introduzindo um pouco de mudança na organização, melhorando um pouco a organização das plantas e fazendo algumas inversões pontuais e seletivas, que atacavam o problema de estrangulamento que tinham cada uma dessas plantas industriais. Isso rapidamente se esgotou. O dilema que tinham essas plantas industriais era, basicamente, como seguir operando quando aparecia o disciplinamento de preços que era dado pelos produtos importados, e, ao mesmo tempo, se viam notavelmente afetadas por uma mudança de preços relativos, que ocorreu por um processo de ajuste macroeconômico, onde, num primeiro momento, os bens não exportáveis subiram notavelmente, afetando os custos das empresas, e os bens exportáveis, que são os produzidos pelo setor industrial, subiram muito menos. E nesse sentido, os incrementos de custos que tinham os industriais não eram passíveis de repasse via preços, porque tinham esse drama de disciplinamento de preços que lhes impunham os produtos importados.

Diferentemente disso, que estratégias tiveram as firmas? Basicamente, o que nós observamos é que atuaram simultaneamente em três planos. No primeiro plano, seguiram aproveitando as máquinas e os equipamentos que juntaram durante 30 ou 40 anos e que só servem para produzir um bem industrial; são produtos específicos que só servem para fazer o que estão fazendo. Por exemplo, se um senhor produz vasos, e a máquina que possui é para produzir vasos, por mais que se dê conta de que a rentabilidade é maior vendendo sorvetes, como a máquina produz vasos, não pode fazer sorvetes; então, esse bem específico serve para continuar fazendo o que está fazendo e não tem outra alternativa. Logo, a primeira estratégia era seguir aproveitando os equipamentos que tinham, e não podiam optar por nenhum outro destino. A segunda estratégia

foi a mais importante. Eles se deram conta de que a estrutura de custo subia fundamentalmente quando incorporava mão-de-obra, pois, como vocês sabem, havia uma perda do poder aquisitivo da mão-de-obra, mas acompanhada de um incremento notável do custo da mão-de-obra como fator de produção. Isso tem a ver, basicamente, quando o tema se refere à mudança de preços relativos, com a valorização cambial. As pessoas, com o que ganham, consomem menos, mas, antes, com um salário de US\$ 300 e, hoje, com um de US\$ 900. As grandes empresas na Argentina pagam, em média, US\$ 1.600 por trabalhador. Esse salário é que afeta o custo da produção. Então, do que se dão conta é que, quanto mais emprego direto dão, seus custos sobem mais. E outro elemento que eleva seus custos é quando compram de fornecedores locais. E aí vem a segunda parte importante da estratégia das empresas. Aproveitam muito mais a abertura importadora do que a abertura exportadora. E têm a capacidade de incorporar massivamente à sua função de produção componentes e partes do Exterior, pois, agora, em lugar de fabricarem, se dedicam a montar componentes importados. Então, se colocamos insumos e partes importadas na função de produção, conseguimos reduzir notavelmente seus custos de manufatura.

A terceira estratégia tem a ver, basicamente, com as empresas que, durante toda a sua vida, não somente desenvolveram capacidades industriais, mas têm uma forte posição de mercado. O que significa ter uma forte posição de mercado, ter uma marca, ter uma distribuição, etc. etc.? E, na abertura importadora, não a dos insumos, mas a dos produtos finais, a que melhor posicionada está é a empresa industrial. Suponha-se um senhor que fabrica tornos na Itália e que queira vender tornos na controle numérico na Argentina — existe o importador que é simplesmente um comerciante que pode vender, mas também existe o industrial que fabricava tornos convencionais — e esse senhor conhece quem compra tornos, para que os usa, etc. etc., e tem engenheiros que lhe permitem instalar o torno, garantir a instalação da máquina, garantir a assistência técnica posterior à sua instalação, garantir reposição e atendimento, etc. etc. Vamos notar que uma parte importante das importações é feita pelos próprios industriais, que agora fabricam um pouco de produtos, montam outro pouco e terminam também comercializando produtos importados. De alguma forma, o que podemos ver é que as empresas menores justamente são as que têm os coeficientes de importações mais altos, não são as empresas maiores, e que é justamente isso que lhes permite manter nichos de mercado. Em que mercados se pode manter e quando o produto é mais diferenciado? Se o produto é mais de escala, é muito difícil. Se alguém fabricava martelos, e agora vem um martelo da China, o preço do produto final supera o custo das matérias-primas industriais. Se alguém fabrica um torno, que é um bem diferenciado, vai poder manter-se no

mercado. Que significa isso? Que, em termos microeconômicos, a empresa, fabricando um pouco, montando outro pouco e comercializando produtos outro pouco, mais ou menos, vive, e não é a empresa mais eficiente do mundo. Isso é o que está determinando um esquema no qual a microeconomia tem uma solução. Mas o agregado desses comportamentos microeconômicos o que nos dá? Basicamente, nos dá um conjunto de problemas, que se expressa na macroeconomia. Primeiro, que a abertura é mais importadora que exportadora, porque, em realidade, não há nenhuma capacidade de poder exportar absolutamente nada de um modelo organizativo com essas características. E, em troca, cada vez os requerimentos de importação são maiores. E aí já não aparece tanto a antinomia que havia antes ou o conflito entre importações e indústrias, mas, sim, que os industriais justamente começaram a ter interesses muito fortes associados à vigência da abertura importadora. O segundo componente muito importante diz respeito ao emprego. Agora, são requeridas menos pessoas para montar produtos, mas, sobretudo, em lugar de se comprar de fornecedores locais, compra-se de provedores estrangeiros. E isso gera conseqüências no mercado de trabalho. Os pré-requisitos diretos e indiretos de emprego que há no setor industrial hoje em dia são notavelmente menores que antes. O terceiro elemento, que é muito mais complicado, é, justamente, o fator essencial da indústria, que é a incorporação, a difusão e a geração de conhecimento técnico e de desenvolvimento das habilidades através dos processos de aprendizagem e qualificação dos recursos humanos. Isso é um paradoxo: hoje, os produtos finais existentes na Argentina estão próximos, em termos de tecnologia de produtos, dos melhores produtos internacionais. A geladeira que se produz na Argentina é a mesma que se faz nos EUA. O automóvel que a Fiat monta é o mesmo automóvel que é montado na Itália. O senhor que faz qualquer produto, o faz bastante parecido com os melhores produtos que existem no mundo. Entretanto, em termos de processo de aprendizagem, o que vamos ver é que os requerimentos domésticos são notavelmente menores no campo fundamental, que é a tecnologia-processo, porque, em realidade, montar produtos é muito simples. O que é difícil é poder fabricá-los. O que vamos ver é que, nas plantas industriais, há menor capacidade de engenharia, menores requerimentos, e os esforços domésticos são notavelmente menores do que havia anteriormente. E isso impacta em termos da sofisticação do aparato produtivo. E isso impacta, também, toda a cadeia do tecido industrial, onde os fornecedores e seus subcontratantes especializados, que são a base e o caldo de cultivo da estrutura industrial, foram substituídos por fornecedores do Exterior. E é nesse sentido que temos uma série de dificuldades em termos da sustentabilidade desse modelo, em termos de conseguir que a economia argentina passe de uma economia de

US\$ 8 mil *per capita* que tem agora para uma economia como a que tem a Espanha, de US\$ 16 a US\$ 17 mil *per capita*. E, para isso, basicamente, o que se tem que fazer é ir do mundo dos produtos primários, dos recursos naturais e dos insumos básicos, que os fazemos com bastante habilidade, ao mundo dos produtos diferenciados. Isto é, como gerar novos setores dentro da economia, que têm se caracterizado por usar mais mão-de-obra e, em particular, a que chamamos de mão-de-obra baseada na qualificação de recurso mais que no custo, e como se pode incorporar um pouco mais de progresso técnico e fazer produtos com mais qualidade, etc. etc. E essas empresas são os padrões de especialização do comércio, pois a Argentina só pode colocar alguns produtos manufaturados no mercado brasileiro. No resto do mundo, têm-se incrementado as exportações, mas, baseado nessa reprimarização da economia, isto, é um avanço nos recursos naturais e nos insumos básicos e um escasso avanço em todos aqueles setores que hoje tiveram o novo padrão do comércio internacional, que são justamente bens mais associados ao conhecimento, bens com os quais, no comércio internacional, se pode ganhar algum dinheiro, porque vocês sabem que, através das *commodities*, o que se consegue é escala em divisas, mas não necessariamente grandes taxas de lucro. E esse é um pouco o debate em termos de futuro. E, obviamente, hoje os problemas micros afetam, também, o desempenho macro, porque estão afetando em termos das variáveis no mercado de trabalho, do setor externo e, justamente, de conseguir diminuir os pré-requisitos de financiamento, que é o principal entrave que tem o desenvolvimento econômico no longo prazo. Mas passaram muito mais coisas, houve estrangeirização da economia, venderam-se muitas empresas, apareceram alguns grupos econômicos que se internacionalizam e muitas outras coisas mais, mas já excedi o tempo que tinha, e isso são algumas coisas que acontecem na economia argentina que me dão a impressão de que são observados alguns padrões mais ou menos semelhantes na economia brasileira, e, nesse sentido, podemos dizer que os padrões de ajuste e de reestruturação que se verificam na América Latina têm, em cada país, sua própria idiossincrasia, sem dúvida, alguns padrões em comum que não são casualidade.