

PRIVATIZAÇÃO NA INDÚSTRIA PETROQUÍMICA : UM PROCESSO SEM VINCULAÇÃO À UMA ESTRATÉGIA DE POLÍTICA INDUSTRIAL

Sílvia Antônio Cário*
Renato Ramos Campos*

1 Introdução

No processo de privatização em curso no Brasil, os setores siderúrgico e petroquímico foram os primeiros a serem privatizados no decorrer dos anos 90. Dentro de uma concepção ampla de política industrial que a relaciona com o conjunto das políticas macroeconômicas, afetando o crescimento, a produtividade e a competitividade de setores industriais específicos e com uma direção estratégica, que lhe dá o sentido, procura-se neste trabalho analisar a privatização no setor petroquímico, de forma a avaliar se aquele processo constituiu-se efetivamente em instrumento de política industrial. Considera-se esta ação de governo como política industrial, tanto pelo fato de que suas diretrizes estão articuladas em um Programa Nacional de Desestatização (PND) que é simultâneo às diretrizes da Política Industrial e de Comércio Exterior (PICE) em vigor, como pelos efeitos que provocaram neste importante setor industrial, mesmo que o principal objetivo do PND seja a redução do endividamento do setor público. Como consideram Suzigan e Villela (1997, p. 127): “uma vez que entre as empresas públicas a serem privatizadas existiam diversas firmas industriais, nos setores siderúrgico e petroquímico, os quais foram realmente privatizados, a privatização, num certo sentido, tornou-se um instrumento de política industrial.” Na análise da política industrial no Brasil estes autores consideram o programa de privatização entre os instrumentos de políticas de regulação/competição, os quais como políticas auxiliares interagem no ambiente econômico afetando as condições de competitividade

Na seção seguinte são feitas considerações que buscam recuperar o sentido estratégico nas concepções sobre política industrial, na seção 3 comenta-se a privatização da petroquímica no âmbito do Programa Nacional de Desestatização e na 4 a análise desloca-se para as relações do processo de privatização com a política industrial e de comércio exterior. Finaliza-se o trabalho na seção 5 com considerações a respeito do reflexo sobre o setor que decorreram da falta de uma estratégia industrial após as mudanças provocadas pela sua privatização acelerada.

2 O sentido estratégico da política Industrial

A crítica ao intervencionismo estatal, movimentou-se em duas grandes ondas como esclarece Shapiro e Taylor (1990). Na primeira tratava-se de mostrar a inconveniência da intervenção dos Estados para correção das “falhas de mercado”. Tratou-se de uma crítica às políticas desenvolvimentistas que eram justificadas pelo mau funcionamento dos mercados em países subdesenvolvidos. Na segunda procurou-se responsabilizar a intervenção do Estado pelas “falhas de mercado”. A base empírica desta crítica foi a experiência êxito dos países do Leste Asiático (comparada com as dificuldades nos processos de industrialização dos maiores países da América Latina

* (Professores Doutores do Depto. De Economia da UFSC)

que adotaram políticas desenvolvimentistas) que, supostamente sem adotarem políticas industriais e “crescendo para fora”, rapidamente aumentaram sua participação no comércio internacional

No curso dos debates, com as evidências empíricas da participação dos Estados também nos países do Leste Asiático, procurou-se minimizar os efeitos de políticas industriais ressaltando-se como causa do sucesso duas condições básicas, a estabilidade macroeconômica e o crescimento das exportações. Passou-se a considerar dois tipos de políticas industriais, as chamadas fundamentais (ou políticas horizontais) e as intervencionistas seletivas (também denominadas de políticas verticais). Entre as primeiras situam-se as que buscam a estabilidade macroeconômica, maiores investimentos em capital humano, estabilidade e segurança dos sistemas financeiros, menor distorção dos preços e abertura para a tecnologia externa. Nas segundas incluem-se a manutenção de taxas baixas e positivas de juros, o direcionamento do crédito, uma promoção seletiva da indústria e política comercial de incentivo as exportações (Page, 1994, p. 618).

Com esta categorização das políticas a experiência exitosa dos NIC's asiáticos passou a ser explicada pela intervenção eficiente através das políticas fundamentais, que proporcionaram as bases para o crescimento rápido sem provocar significativas distorções de preços e mantendo a abertura nas relações com o exterior. Ao ressaltar a importância da estabilidade e do crescimento das exportações, propunha-se uma “intervenção mínima” de forma a que os custos inevitáveis de qualquer intervenção no funcionamento dos mercados fossem mantidos dentro de limites bem definidos. As políticas industriais para promoção de setores específicos foram consideradas “market-conforming”, e portanto dispensáveis, pois não havia evidências importantes de que sua existência teria afetado a estrutura industrial. Ou seja “as estruturas industriais no Japão, Coreia e Taiwan tinham evoluído nos últimos 30 anos como se podia esperar com base nas vantagens comparativas e fatores ambientais”(Page, 1994, p. 623)

No quadro teórico neoclássico trata-se de manter as vantagens comparativas dada pela posse dos fatores de produção e o funcionamento dos mercados que alocam eficientemente aqueles recursos, o que identificaria um padrão “normal” de industrialização, “orientado para fora” pelo funcionamento dos mercados e sem intervenção voluntarista do Estado, pois o crescimento da renda, o acúmulo de poupança e formação de capital físico e humano possibilitariam o desenvolvimento das vantagens comparativas que os aproximaria dos níveis de renda dos países centrais, proporcionaria naturalmente o crescimento para dentro. A busca “artificial” do crescimento para dentro, caracterizaria interferências que afetariam a realocação ótima dos recursos que os mercados poderiam fazer. Estas interferências, pela criação de sistemas de promoção e proteção e pela manipulação das taxas de câmbio tendem a resultar em déficit fiscal, necessidade de poupança externa, desestímulo as exportações.

Conforme menciona Canuto (1994): “Eles sustentam a visão de que há uma mecânica dos mercados natural e independente com posições nocionais de equilíbrio determinadas, às quais deve-se permitir atuarem como centros de gravidade e em relação às quais o Estado inevitavelmente se torna um corpo estranho.” (Canuto, 1996, p. 56) Então, dado um padrão normal, há apenas uma estratégia industrial correta, na qual a política industrial deve no máximo ser de natureza horizontal, pois em caso contrário será sempre ineficaz.

Neste referencial teórico, o lugar do Estado é “fora” dos mercados, e nem há espaço para estratégias industriais que se transmutam sempre em “favores” e intermediação obscura de interesses. Castro (1996), comentando as reformas recentes inspiradas pela restauração neoclássica, afirma que: “As reformas derivadas da ortodoxia têm, em suma, por significado último, o **retorno ao império da racionalidade neoclássica** - e o desaparecimento da espúria dimensão política indevidamente adquirida pelas empresas. A única contemporização admitida provém do reconhecimento de que existem na prática imperfeições ou falhas de mercado - por exemplo, nos campos da educação e dos serviços básicos, geradores de economias externas para o universo

das empresas. Em tais casos, cuidadosamente examinados - já que os erros de governo tendem a exceder os erros de mercado -, políticas ativas poderão ser legitimamente acionadas. (Castro, 1996, p. 11-12)

No enfoque neoclássico as evidências históricas da participação dos Estados nos processos de industrialização, ou demonstra a inconveniência da participação dos Estados (como no caso dos países da América Latina), na medida em que se reduz essa participação a um modelo de substituição de importações, cujas políticas protecionistas provocaram ineficiências e impediram a expansão de suas exportações, ou indica que esta participação foi conveniente por ter garantido as condições macroeconômicas e apenas acompanhado os sinais de mercado sem afetá-los significativamente, como nos NIC's asiáticos. Conclusões deste tipo estão muito mais ancoradas nos dogmas do referencial teórico que as inspira, do que na compreensão dos processos que aquelas evidências podem proporcionar.

No outro polo do debate, com as evidências das fragilidades decorrentes do processo de industrialização, como a baixa capacitação tecnológica e a reduzida capacidade competitiva, passou-se a reconhecer as dificuldades da participação dos Estados Nacionais na estruturação da indústria, através de mecanismos de proteção permanente e indiscriminada para os estímulos na montagem e complementação da estrutura industrial. Nesse quadro junto com as evidências das modificações no papel dos Estados Nacionais, deveriam-se alterar também os objetivos e os instrumentos das políticas industriais. Aumentam as exigências quando a natureza regulatória do Estado, e diminui a possibilidade de sua participação direta nas atividades econômicas. Os instrumentos de política industrial, como os de proteção e promoção, devem adquirir um caráter seletivo e temporário, direcionado para as novas exigências impostas pela competitividade internacional.

Desde o início dos anos 80 diversos autores, ainda que sustentados num enfoque teórico neoclássico, reconheciam as possibilidades do uso de instrumentos de política industrial para promover a produtividade e competitividade de setores industriais, ampliando dessa forma o conceito da política industrial para além da estrita correção de falhas de mercado. No nível normativo, as políticas industriais podem ser instrumentos de uma estratégia de desenvolvimento industrial. Para que tenham sentido, as políticas industriais devem estar relacionadas a orientação das políticas macroeconômicas (fiscal, monetária e cambial) e articuladas às demais políticas como a científica e tecnológica, de comércio exterior, de financiamento e políticas agrícolas, configurando uma estratégia industrial. Esta estratégia pode ter um caráter defensivo se procurar proteger no curto-prazo setores industriais que tenham seu nível de emprego ameaçado, ou um caráter positivo de ajustamento se estiver voltada para a melhoria da produtividade de determinado setor industrial (Johnson, 1984).

Em contraste com as políticas monetária e fiscal, Ozaki (1984) chama a atenção para a ambigüidade envolvida no conceito de política industrial uma vez que é muito grande a amplitude dos seus objetivos, que podem incluir : a promoção do crescimento e desenvolvimento econômico, a aceleração das transformações na estrutura industrial, a promoção de competitividade internacional de determinado setor ou produto, a promoção do desenvolvimento de novas tecnologias, a desmontagem ou a reconversão de setores industriais deprimidos, a proteção do nível de emprego ou a promoção do desenvolvimento regional.

Os instrumentos de política industrial se inserem no conjunto de instrumentos das políticas públicas e mais especificamente das políticas macroeconômicas. (a) Os instrumentos da política fiscal e monetária estão mais vinculados, no que se refere aos propósitos de uma política industrial, à montagem de sistemas de promoção de setores industriais. Incentivos e subsídios de natureza fiscal ou creditícia poderão ser utilizados para compor especificamente uma política de promoção de setores industriais através da redução ou isenção de impostos, de crédito fiscal ou da depreciação acelerada dos ativos. Uma política financeira específica pode ser utilizada para orientar o crédito a

determinados setores industriais. (b) Para a montagem de um sistema de proteção à indústria é usual a utilização de instrumentos de política cambial. A manipulação da taxa nominal de câmbio (desde que possibilite uma variação real da taxa) e o controle do mercado cambial podem proteger setores industriais específicos de forma combinada com uma estrutura de tarifas aduaneiras e regimes especiais de proteção. Tem sido usual a utilização de sistemas de proteção através de barreiras não tarifárias como licenciamentos, cotas de importação e controles sobre a liberação do câmbio. (c) Também intervenções diretas sobre o processo produtivo são instrumentos de política industrial como o controles para licenciamento prévio dos investimentos ou controles diretos sobre os preços dos produtos industriais.

Contribuições teóricas mais recentes, permitiram avançar na compreensão das possibilidades dos instrumentos de política industrial. O enfoque neoschumpeteriano/evolucionista, abandona os pressupostos do equilíbrio e do comportamento maximizador dos agentes. No processo de concorrência com racionalidade limitada dos agentes em condições de incerteza o que se ressalta são as assimetrias tecnológicas (diferenças que decorrem do uso de diferentes tecnologias que provocam diferenças explícitas em custos), as variedades tecnológicas (demais diferenças provocadas pela capacidade de usar a tecnologia) e as variedades comportamentais (diferenças nas estratégias das empresas), entre as firmas. Alteram-se de forma interativa, as estruturas de mercado e o desempenho das firmas. Considera-se as características dos paradigmas tecnológicos (que proporcionam condições de oportunidade e apropriabilidade) e os processos de aprendizagem (caracterizando capacitações tecnológicas e organizacionais cumulativamente). As mudanças nas estruturas e no desempenho das firmas são o resultado de diferentes combinações de aprendizagem, difusão e seleção pelo mercado. Neste quadro analítico, ressalta-se a dimensão sistêmica da competitividade e a possibilidade de construir vantagens comparativas.

Numa interessante classificação das “visões” atuais sobre o desenvolvimento industrial, Erber, Cassiolato (1997) incluem-no como o referencial teórico de uma “agenda neo-desenvolvimentista”. Também POSSAS (1997) a apresenta como importante ferramenta analítica para tratar o tema da regulação da concorrência nos setores de infra-estrutura, num contexto de reforma do Estado com privatização de empresas estatais. Ainda que não tenha desenvolvido a sua dimensão normativa, permitem, conforme sugerem Erber, Cassiolato (1997) “uma atualização da agenda desenvolvimentista, recuperando a preocupação com a constituição de novas forças produtivas que alterem a estrutura industrial e tecnológica de país e sua inserção internacional.” Nesta perspectiva a política industrial, poderia ser instrumento da ação estratégica do Estado enquanto agente estruturante das novas forças produtivas, articulador das possibilidades de inserção internacional da indústria, promotor e participante de coalizões estratégicas. Mas, “a ênfase conferida à preservação e promoção da diversidade e a importância atribuída à cooperação, afastam esta perspectiva de esquemas de planejamento rígido e impõem limites à intervenção dos Estados, cuja definição, mutante ao longo do tempo varia de país a país.” (Erber e Cassiolato, 1997)

Suzigan (1992) apresenta um esquema básico de articulação da política industrial com as demais políticas públicas, no qual as diretrizes, os objetivos e a estratégia da política industrial deveriam articular-se com a política macroeconômica, com políticas instrumentais (que afetam a competição o fomento e a regulação, tais como política de comércio exterior, de desenvolvimento regional, de privatização, legislação antitruste, defesa do consumidor, entre outras) e com políticas estruturantes (como tecnológica, educacional e de investimento em infra-estrutura) e expressarem-se em metas setoriais.

A definição de estratégias industriais está, no entanto, condicionada a contextos econômicos específicos que influem na sua possibilidade de sucesso, fazendo com que o êxito na aplicação de certas políticas não pode ser facilmente copiado por todos os demais países. Shapiro e Taylor (1990) citam sete fatores que determinam as

especificidades do ambiente: o tamanho do país, o grau de abertura ao exterior, as habilidades da força de trabalho, os salários e a distribuição da renda, a capacidade administrativa e fiscal do Estado, o estágio do processo de industrialização e o crescimento da produtividade e acesso a tecnologia.

Em resumo, a formulação da política industrial não pode desconsiderar as condições macroeconômicas, as especificidades e possibilidades dos instrumentos da política e de suas relações com as demais políticas públicas. O sentido de uma política industrial pode ser dado por um estratégia industrial articulada a um padrão de crescimento que se relacione com a capacidade de ação do Estado. Gradativamente, no âmbito do debate sobre políticas industriais e desenvolvimento, recupera-se (analítica e normativamente) o sentido estratégico da política industrial.

3 A petroquímica no Programa Nacional de Desestatização

Em 1990 elaborou-se o Programa Nacional de Desestatização - PND - com o objetivo de fazer da venda de ativos públicos uma das peças-chaves da reforma do Estado e parte da modernização do setor industrial. Este programa através da Lei 8.031/90, procura reordenar a posição estratégica do Estado, contribuir para a redução da dívida pública, permitir a retomada dos investimentos, auxiliar na modernização da indústria, concentrar esforços em atividades fundamentais e incentivar a democratização do capital das empresas privatizadas.

As empresas petroquímicas formadas historicamente sob o modelo tripartite - participações do Estado, do capital nacional e do capital estrangeiro - pertencentes ao Sistema Petroquisa - subsidiária do Sistema Petrobrás - foram as primeiras a serem incluídas no PND, tendo em vista a orientação de se começar pelos segmentos que apresentam reduzidos riscos de fracasso, facilidade de deslanchar rapidamente o programa, baixa expectativa com relação às dificuldades a serem enfrentadas e boa aceitação por empresas interessadas em adquiri-las. Quando de seu lançamento, criou-se expectativas positivas em relação ao seu desenvolvimento, pois esperava-se que por serem empresas que ofereciam boa rentabilidade, passivo não-oneroso, sem requisitos de grandes investimentos e com preços competitivos no exterior, o processo de venda viesse ocorrer sem traumas e gerasse aprendizado para avançar em setores que possuem qualidades opostas às petroquímicas.

No âmbito do programa de privatização petroquímico foram vendidas a participação estatal nas 3 centrais de matérias-primas e nas 30 empresas produtoras de petroquímicos intermediários e finais, química e borracha sintética pertencentes ao Sistema Petroquisa, segundo o modelo de privatização adotado pelo BNDES. Diferente de sugestões da Petroquisa e da ABIQUIM que propunham tipos de privatização que levassem a aglutinação de empresas, o BNDES tomou em consideração a premissa básica de que o mercado deveria determinar a forma organizacional das empresas. As empresas teriam um preço mínimo de venda e seriam feitos leilões de venda na Bolsa de Valores, com isso poderia-se promover maior concorrência, ampliar a base de participação acionária e maximizar o valor de venda. Seguindo uma lógica de mercado, a nova organização em favor de maior conglomeração empresarial somente seria possível após o processo de privatização, através das estratégias das empresas interessadas, pois no momento a ordem era privatizar as empresas de forma individualizada.

Na venda das três centrais de matérias-primas localizadas nos pólos petroquímicos de SP, RS e BA, o Estado manteve uma participação em torno de 15%, aceita pelos condutores do processo de privatização sob ponto de vista microeconômico em função da representatividade econômica da nafta nos custos petroquímicos e da importância política de manter a participação estatal em produção petroquímica privada. Por sua vez, na venda de cerca de 30 empresas produtoras de petroquímicos intermediários e finais, química e borracha sintética, ocorreu transferência total da participação estatal a segmentos privados.

No processo de venda das empresas petroquímicas foram utilizadas diferentes moedas de privatização - debentures, certificados de privatização, títulos da dívida agrária, letras hipotecárias e moedas correntes. Participaram deste processo, tanto o setor financeiro nacional como entidades de previdência privadas, empresas estrangeiras, pessoas físicas e, sobretudo, empresas privadas que já participavam do modelo tripartite. Estas, por sua vez, garantiram o direito de preferência estabelecidos nos acordos de acionistas.

De resultado, pouco se modificou na estruturação do capital, pois a venda individualizada de empresas sob o prisma de garantia do direito de preferência a sócios privados existentes manteve as empresas na forma pulverizada e com os problemas estruturais decorrentes desde sua formação. A forma pelo qual o processo de privatização petroquímica se processou manteve a pequenez das empresas e por consequência seu baixo faturamento, insignificante gasto em pesquisa e desenvolvimento, reduzida diversificação e integração produtiva.

O setor petroquímico fora considerado como possuidor de vantagens comparativas em condições de impor uma dinâmica intersetorial que poderia resultar em incrementos positivos para a competitividade industrial. Para exercer de forma efetiva esta condição, recomendava que a petroquímica reestruturasse o modelo de organização industrial com o objetivo de formar empresas de porte internacional, no intuito de obter escala para realizar investimentos em várias áreas de seu segmento produtivo e desenvolver encadeamento virtuoso através de articulações dinâmicas no âmbito das relações intersetoriais¹. Todavia, a gestão do programa de privatização petroquímico preferiu não modificar a configuração da indústria e não tornar sua estrutura mais competitiva, para não enfrentar as dificuldades de compatibilizar os diversos interesses acionários e nem realizar esforços de engenharia financeira que viessem promover fusões e aglutinações de empresas afins em termos mercadológicos e tecnológicos. Desconsiderou o princípio de que a posição competitiva de uma indústria requer permanente esforço de criação e renovação de vantagens competitivas, visando manter de forma duradoura uma posição sustentável no mercado.

No contexto das medidas de competitividade, é enfatizado que, para reestruturar o modelo empresarial brasileiro, o BNDES teria função de financiar operações que buscassem fusões e incorporações de empresas (Brasil, 1991, p. 22). Entendia-se que garantir recursos para operações de aglomeração de empresas constituía uma razão importante para os empresários tomarem decisão visando aumentar o porte empresarial, não realizado, muitas vezes, por falta de recursos. Acreditava-se que o empresariado, pressionado pela concorrência de mercado, buscaria o BNDES para promover aglutinações de empresas, em particular, aproveitando o momento de execução do programa de privatização. Ainda que considere a medida como correta no exercício do crédito como instrumento para concentração do capital, a resposta do empresariado petroquímico a este objetivo não foi no sentido proposto, uma vez que a mobilização de uma agência oficial de crédito para função executiva não garante, por si só, a realização de um objetivo de política industrial. Em vez de recorrer a linha de crédito para promoção de fusões e incorporações de empresas, o empresário petroquímico preferiu tomar o curso da celeridade do programa de privatização para obter recursos no sentido de adquirir moedas de privatização e usar o direito de preferência contratual para adquirir as participações públicas nos leilões de privatização. Com isso, o enunciado da linha de crédito especial para aglutinação empresarial não passou de transcrição formal de intenção de um programa de competitividade empresarial, sem provocar qualquer mudança no modelo empresarial petroquímico em vigor.

¹ Cita o Programa de Competitividade Industrial - PCI - no tocante à indústria petroquímica: "Promover a reestruturação do modelo de organização industrial (através do processo de privatização), visando a formação de empresas de porte internacional, com escala adequada para realização de investimentos em pesquisa, desenvolvimento e engenharia" (BRASIL/MEFP/1991).

4 A Política Industrial e de Comércio Exterior e o processo de privatização da petroquímica

No contexto da Política Industrial e de Comércio Exterior (PICE²), o programa de privatização é um dos instrumentos da política governamental para promover transformações estruturais na economia. Segundo este ordenamento, as empresas, uma vez privatizadas, seriam melhor administradas e se tornariam mais expostas à política de competição e às medidas de competitividade destinadas a modificar a estrutura industrial do país. Em consonância com esta orientação, o Programa Nacional de Desestatização - PND - se constituiria em um dos instrumentos destinados a atender os objetivos de modernização da estrutura industrial do país.

A política industrial buscou, através da política concorrencial e medidas de competitividade, demonstrar que a eficiência produtiva das empresas estatais, em geral, deveria aumentar com a transferência da propriedade pública para o setor privado como resultado das pressões competitivas de mercado, fim dos orçamentos flexíveis e capacidade de resistir a pressões políticas (Pinheiro, Oliveira Filho, 1991, 1992, 1993). O argumento de que a indústria, uma vez desestatizada, promoveria mudanças na sua estrutura, de modo a criar condições para enfrentar um ambiente competitivo, desconheceu os limites da estrutura produtiva nacional *vis-à-vis* ao padrão internacional do setor. A indústria petroquímica nacional e as estatais possuíam plantas industriais eficientes e atualizadas em relação ao padrão internacional. Deve-se considerar também que com exceção de duas centrais e uma empresa downstream estatais, as demais firmas já eram privadas. Na realidade o entrave residia no fato de que, dadas as complexas relações técnicas entre as plantas industriais e que cada uma delas constituía-se em uma empresa, estas acabavam atuando como quase-firma e a simples transferência da participação pública da propriedade das empresas petroquímicas para o setor privado não levaria necessariamente a aumentos da eficiência. Mesmo que se considere o argumento de que as empresas produtivas estatais se achavam submetidas a um conjunto de regras e a um complexo aparato de medidas de restrições, imposições e fiscalizações, a transferência para o setor privado sob um programa de desestatização, sem reestruturar a indústria, significou perder a oportunidade para eliminar suas fragilidades estruturais³.

A política industrial destacava, no quadro sobre competitividade empresarial, a necessidade de reestruturar o modelo empresarial brasileiro no sentido de aumentar o porte dos empreendimentos para alcançar economia de escala, reduzir custos e aproveitar melhor os recursos existentes. Para obtenção deste objetivo, dentre os mecanismos citados, ressaltava a promoção de fusões e incorporação em setores pulverizados e aproveitamento do processo de privatização para dar nova configuração à estrutura empresarial brasileira (Brasil, 1991, p. 20-21). Apesar de selecionar o setor petroquímico como um segmento portador de vantagens comparativas com potenciais para estender seu dinamismo a diferentes setores da economia, não fez uso efetivo da medida de competitividade voltada a elevar o tamanho empresarial do setor por insistir

² A Política Industrial e de Comércio Exterior encontrava-se consubstanciada em quatro documentos básicos: Diretrizes Gerais para a Política Industrial e de Comércio Exterior de 26/06/1990; Programa de Apoio à Capacitação Tecnológica da Indústria Brasileira, de 12/09/1990 Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade, de 07/11/1990; e o Programa de Competitividade Industrial de 27/02/1991. Maiores detalhes, consultar ERBER (1992), BAPTISTA e JORGE (1993) e GUIMARÃES (1996).

³ As estatais são obrigadas a conviver com: a) práticas de preços e tarifas contidas; b) fisiologismo na indicação de administração em detrimento da qualificação técnico-profissional; c) utilização de verbas publicitárias com fins diversos do empresariado; d) cortes indiscriminados e lineares de investimentos; d) proibição de contratação e reposição de empregados; f) excesso de instâncias de controle e aprovação de contas; g) necessidade de autorizações superiores; etc. (OLIVEIRA, 1994, p. 131-136).

em promover a venda das empresas individuais desvinculadas de um programa reestruturante. O objetivo era eliminar a participação estatal nas unidades coligadas e reduzir a representatividade nas unidades petroquímicas controladas, sem se preocupar com pré-condições reestruturantes, numa clara definição de que a nova organização industrial deveria ser definida no curso do processo de privatização e no quadro das estratégias empresariais no mercado. Tornou-se “letra morta” no programa de política industrial citar, como mecanismo para obter melhorias na competitividade do setor, a utilização do programa de privatização para formar grandes grupos econômicos. A despreocupação reestruturadora do programa de privatização contribuiu para que a petroquímica nacional caminhasse para maior pulverização empresarial e para a formação de mega *holdings*, modelo que pouco se identifica ao das desejadas megaprodutoras multipropósitos internacionais.

Para criar as condições de competitividade neste setor industrial dentro de um programa de reestruturação produtiva requer-se a ocorrência de ações articuladas e coordenadas como: estabelecer hierarquia entre os diferentes setores da matriz industrial; promover seletividade setorial; aglutinar interesses empresariais; ter acesso a novas técnicas produtivas; incentivar novos métodos organizacionais e gerenciais; criar possibilidades financeiras; etc. Todavia, a política industrial dispensou ações do Estado e de grupos privados para agirem de forma conjunta em favor de projetos reestruturantes. Em sua proposição, a política industrial esperava que as medidas de competição, expressas através da abertura e desregulamentação econômica, incidindo sobre o mercado petroquímico, conduzissem as empresas a tomarem decisões voltadas para o aumento da competitividade setorial, dentre das quais a promoção da reestruturação empresarial.

Alem disso, o fracasso da política macroeconômica no primeiro triênio da década lançou a economia num contexto recessivo e de forte instabilidade, formando um círculo vicioso entre aquela e a política industrial, em sentido oposto as da possibilidade da política industrial estimular a modernização da estrutura empresarial. A sincronia existente entre abertura comercial e queda do nível da atividade econômica impediu a ocorrência de movimentos efetivos de reconversão produtiva pelo setor privado, como desejado pela política industrial (Erber, 1992, p. 329). Por conseqüência, ampliaram-se as incertezas e reduziram-se as expectativas, levando os empresários a adotarem estratégias defensivas, ao invés de estimularem as decisões de investimentos que contribuíssem para o sucesso da política macroeconômica. Tal quadro contribuiu para reforçar o caráter individualizado do processo de privatização da indústria petroquímica, tendo em vista a preocupação principal do empresariado em garantir sua manutenção no mercado antes de quaisquer articulações com outros pares para, a partir das transferências públicas criar unidades empresariais maiores no setor.

Por sua vez, a inexistência de mecanismos compensatórios que viessem aliviar os efeitos adversos do quadro recessivo sobre as empresas contribuiu para que o empresariado petroquímico considerasse o programa de privatização segundo uma ótica individual. Ignorou-se o uso de política industrial defensiva de ajuste que viesse preservar a estrutura industrial setorial, importante para o objetivo de estabilizar a economia. Mecanismos de proteção colocados na forma de tarifas, quotas, subsídios e outros meios de assistência à indústrias particulares foram desconsiderados. A esta exposição somou-se o desmonte, enfraquecimento e desmobilização de vários mecanismos de coordenação e freqüentes ameaças de penalizações e sanções às empresas pelas suas ações no mercado. Tal procedimento diferenciou-se da prática dos países industrializados que, em momentos de ajustes econômicos, procuraram assegurar segmentos estratégicos e até eliminar outros sem importância na matriz industrial⁴. Faz

⁴ Estudo organizado por SUZIGAN (1989) sobre o processo de reestruturação industrial internacional demonstra o uso de políticas industriais ofensivas e defensivas visando assegurar posição das estruturas industriais nacionais no padrão industrial que gestara nos anos 80. Países como a França, Itália, Japão e Coréia do Sul são citados como exemplos de ocorrência de ação estatal destinada a proteger setores industriais estratégicos.

parte do arcabouço da política industrial estruturar e fomentar, tanto quanto proteger e eliminar setores produtivos, dependendo da importância que assumem na matriz industrial interna e na estrutura industrial internacional. Internamente, a adoção de medidas em contraposição a esta performance estimulou práticas defensivas do empresariado petroquímico, que procurou defender seu espaço próprio ante qualquer arranjo coletivo que premiasse alianças estratégicas em torno de aglomeração de empresas para enfrentar a abertura de mercado. Confiou-se demais no *animal spirits* empresarial petroquímico que, estimulado pelo novo padrão concorrencial, reagiria de forma positiva realizando acordos e viabilizando estratégias voltadas à formação de grandes grupos econômicos a título de ganharem maiores condições de competição no mercado (Erber, Vermulm, 1993, p. 138-160).

5 A ausência de uma estratégia industrial no processo de privatização da petroquímica

A política de privatização na petroquímica desconsiderou o fato de poder ser conduzida como um importante instrumento de política industrial setorial que estimulasse a reestruturação e o desenvolvimento da indústria petroquímica. O desmonte do quadro regulatório e a falta de um projeto de desenvolvimento setorial petroquímico provocaram uma ruptura estrutural em relação ao padrão anterior, desperdiçando um patrimônio de aprendizado público acumulado que teria sido capaz de implantar uma política industrial que considera-se as especificidades estruturais do setor. Em contraposição, gerou grande incerteza empresarial quanto ao novo sistema regulatório na medida em que reforçou a vulnerabilidade externa e os limites técnicos e econômicos de desenvolvimento da indústria. O quadro de incerteza não estimulou decisões estratégicas ofensivas, dentro das quais pensar o programa de privatização petroquímico como momento adequado para promover aglutinações empresariais. Sem projetos de desenvolvimento setorial que procurassem atrelar o programa de privatização à constituição de grandes grupos, o empresariado petroquímico procurou soluções rápidas que viessem aumentar sua posição patrimonial em negócios isolados.

O processo de venda da participação pública nas empresas petroquímicas, como parte integrante da política industrial, não constituiu elemento de uma estratégia mais ampla de política econômica voltada a construir um parque industrial representativo na economia internacional. Estabeleceu-se a privatização como simples questão técnica sem incluí-la na esfera de uma discussão política para definir que tipo de estrutura industrial estava se desejando para o país. As discussões sobre utilizar a privatização petroquímica para explorar o mercado interno e melhorar a inserção internacional da indústria não se processaram em nenhum fórum e nem estiveram presentes em documentos que estabelecessem uma estratégia industrial para o país. Ao contrário, a transferência da participação pública nas empresas petroquímicas para o setor privado inseriu-se no programa de ajuste macroeconômico de curto prazo, desvinculado de uma agenda de política econômica de longo alcance.

Destarte, o programa de privatização petroquímico não foi orientado para contribuir com o objetivo último da política industrial de criar externalidades positivas que pudessem conduzir ao crescimento da produtividade e à melhoria do bem-estar social. Não se buscou criar externalidades positivas, como parte de uma estratégia industrial, que considerassem a especificidade setorial e a posição da indústria na matriz industrial. Tanto que, apesar da petroquímica ser reconhecida como uma indústria *science based*, o programa de privatização petroquímico não promoveu ações visando apoiar as atividades de P&D internas, desenvolver infra-estrutura tecnológica, intensificar relações tecnológicas entre empresas e universidades, agilizar mecanismos de transferência de tecnologia e implementar novas tecnologias. Da mesma forma, considerado um setor estratégico na matriz industrial em função da importância na cadeia produtiva inter-setorial, o programa de privatização petroquímico não realizou empreendimentos

no sentido de fortalecer as empresas como parte de um *cluster* setorial que viesse a provocar efeitos positivos à montante e à jusante.

Neste sentido, ao fim e ao cabo, o programa de privatização petroquímica não respeitou as características histórico-estruturais que deram especificidade à indústria, não aproximou a indústria das características que norteiam o padrão setorial da competição internacional, não levou em consideração a busca de solução para os problemas estruturais, não aproveitou as capacitações públicas constituídas e não objetivou adequar a indústria para enfrentar em melhores condições os concorrentes internacionais. Por outro lado, reforçou a condição de uma indústria fragilizada, com escala empresarial pequena, reduzidos gastos em P&D, monoprodutora em sua maioria, sem economia de escopo, baixa integração produtiva, reduzida diversificação e diminuta perspectiva de longo prazo.

O programa de privatização petroquímica não esteve vinculado a uma estratégia de política industrial destinada a formar uma estrutura industrial petroquímica representativa na economia mundial. A venda de ativos públicos de forma individual e isolada, desconsiderou a especificidade setorial e não se preocupou com pré-condições reestruturantes. Ocorreu segundo a orientação do mercado como sinalizador das decisões estratégicas dos investidores privados. Procurou pautar-se pelo imediatismo a se preocupar com medidas aglutinadoras de empresas que tomassem maior tempo, perdendo, com este procedimento, a oportunidade de reestruturar a indústria para se obter melhores vantagens competitivas. A indústria hoje depara com dificuldades para competir no mercado aberto em face de possuir uma estrutura que mantém baixo faturamento, extremamente pulverizada, reduzido gasto em processos inovativos, insignificante diversificação produtiva e com forte incerteza em relação ao seu futuro.

Referências bibliográficas

- BAPTISTA, M. A.C., JORGE, M. M. *Política industrial : condicionantes e desafios*. São Paulo : [s.n.], 1993.
- BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL - BNDES. *Sistema de informações do programa nacional de desestatização*. Rio de Janeiro, 1996.
- BRASIL. Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento. *Diretrizes gerais para a política industrial e de comércio exterior*. Brasília, DF, 1990.
- _____. *Política industrial e de comércio exterior*. Brasília, DF, 1991.
- CANUTO, O. *Brasil e Coréia do Sul : os (des)caminhos da industrialização tardia*. São Paulo : Nobel, 1994.
- CASTRO, A. B. O Estado, a Empresa, e a Restauração Neoclássica. In: CASTRO, A. B., POSSAS, M. L., PROENÇA, A. (Org.). *Estratégias empresariais na indústria brasileira : Discutindo Mudanças*. Rio de Janeiro : Forense Universitária, 1996.
- ERBER, F. S. A política industrial e de comércio exterior: uma avaliação. In: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA. *Perspectiva da Economia Brasileira - 1993*, Rio de Janeiro : IPEA, 1992. p. 305-333.
- _____. *A indústria petroquímica brasileira: regulação e desempenho*. Rio de Janeiro, 1995, Mimeogr.
- ERBER, F.S., CASSIOLATO, J.E. Política Industrial : teoria e prática no Brasil e na OCDE. *Revista de Economia Política*, v.17, n.2, (66), p.32-60, abr./jun. 1997.
- ERBER, F., VERMULM, R. *Ajuste estrutural e estratégias empresariais*. Rio de Janeiro : IPEA, 1993 . (série IPEA, 144).

- GUERRA, O. F. *Estrutura de mercado e estratégias empresariais: o desempenho da petroquímica brasileira e suas possibilidades futuras de inserção internacional*. 1991. Tese (Doutorado em Ciências Econômicas) – Instituto de Economia da UNICAMP, UNICAMP, 1991.
- _____. Competitividade da indústria petroquímica. In: COUTINHO, L. et al. (Coord.). *Estudo da competitividade da indústria brasileira*, Campinas : UNICAMP/MCT/FINEP/PADCT, 1993.
- GUIMARÃES, E. A. *A experiência recente da política industrial no Brasil : uma avaliação*. Brasília, DF, IPEA, 1996. (Texto para Discussão. IPEA, n. 409)
- JOHNSON, C. *The Industrial Policy Debate*. San Francisco : ICS Press, 1984.
- MELLO, M. F. *A privatização no Brasil : análise dos seus fundamentos e experiências internacionais*, 1992. Tese (Doutorado em Ciências Econômicas) – Faculdade de Economia e Administração da USP, 1992.
- OLIVEIRA, J. C. O setor petroquímico. In: COUTINHO, L., SUZIGAN, W. (Coord.). *Desenvolvimento tecnológico da indústria e a constituição de um sistema nacional de inovação no Brasil*. Campinas : IE-UNICAMP, 1990.
- _____. *Firmas e quase-firma no setor industrial : o caso da petroquímica brasileira*. Tese (Doutorado em Ciências Econômicas) – Instituto de Economia Industrial da UFRJ, 1994.
- OZAKI, R.S. *How Japanese Industrial Policy Works*. [S.l. : s.n.], 1984.
- PAGE, J.M. The East Asian Miracle: An Introduction. *World Development*, Inglaterra. v. 22, n. 4, p.615-625, 1994.
- PETROBRÁS QUÍMICA S.A. - PETROQUISA. *Vantagens da privatização em bloco da Petroquisa sobre o modelo atual do PND no setor petroquímico*. Rio de Janeiro : PETROQUISA, 1990a. (Documento de Trabalho PETROQUISA)
- _____. *Desestatizações no Sistema Petroquisa*. Rio de Janeiro : PETROQUISA, 1990b. (Documento de Trabalho PETROQUISA)
- _____. *A Petroquisa e o programa nacional de desestatização - PND*. Rio de Janeiro : PETROQUISA, 1992a. (Documento de Trabalho PETROQUISA)
- PINHEIRO, A. C. Privatização : aspectos fiscais e outras considerações. In: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA. *Perspectiva da Economia Brasileira*. - 1994. Rio de Janeiro : IPEA, 1993. p. 277-295.
- PINHEIRO, A. C., GIAMBIAGI, F. As empresas estatais e o programa de privatização do governo Collor. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v. 22, n. 2, p. 241-288, ago. 1992.
- PINHEIRO, A. C., OLIVEIRA FILHO, L. C. *Privatização no Brasil : passado, planos e perspectivas*. Rio de Janeiro : IPEA, 1991. (Texto para Discussão. IPEA, n. 230)
- _____. O programa brasileiro de privatização : notas e conjecturas. In: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA. *Perspectiva da Economia Brasileira* - 1992. Rio de Janeiro : IPEA, 1991. p. 335-356.
- PRADO, S. R. R. *Intervenção estatal, privatização e fiscalidade : um estudo sobre a constituição e crise do setor produtivo estatal no Brasil e os processos de privatização a nível mundial*. Campinas, Tese (Doutorado em Ciências Econômicas) – Instituto de Economia da UNICAMP, 1994.
- SHAPIRO, H., TAYLOR, L. The State and Industrial Strategy. *World Development*, Inglaterra. v.18, n.6, p 861-878, 1990

SUZIGAN, W. Estratégia industrial e desenvolvimento econômico : uma agenda política e de política econômica. *Indicadores Econômicos*, Porto Alegre, v.23, n.1, p.108-133, maio 1995.

SUZIGAN, W. *Política Comercial e Perspectiva da Indústria Brasileira*. Campinas : Instituto de Economia Industrial, Unicamp. 1992 (Textos para Discussão. IE/ UNICAMP, n.13)

VILELA, A. V., SUZIGAN, W. *Elementos para discussão de uma política industrial para o Brasil*. Brasília, DF : IPEA, 1996. (Texto para Discussão. IPEA, n. 421)