

A PARTICIPAÇÃO DAS EMPRESAS ESTATAIS NAS EXPORTAÇÕES LATINO-AMERICANAS*

*Raymond Vernon***

Tradução de Álvaro Zini Jr.

O propósito deste artigo é explorar as potencialidades peculiares e restrições específicas das empresas estatais nas exportações latino-americanas nos anos vindouros. Ao longo da última década, os governos da maioria dos países latino-americanos expandiram substancialmente o número de empresas de sua propriedade ou sob seu controle. Hoje, essas empresas pertencem não apenas aos ramos tradicionais de utilidade pública, como geração de energia e ferrovias, mas há também as de extração e processamento de matérias-primas, bem como uma vasta gama de atividades da indústria de transformação. Atualmente, quando a promoção das exportações ganha destaque na agenda nacional de muitos dos países da América Latina, a força e a fraqueza das empresas estatais enquanto exportadoras tornou-se assunto de grande importância.

* A pesquisa em que se baseia este artigo foi financiada em parte pela Tinker Foundation e em parte pela Associates of The Harvard Business School. Uma grande parte da pesquisa foi supervisionada e conduzida por Brian Levy e Cristian Koenig.

** Da Universidade de Harvard.

EMPRESAS ESTATAIS NA MINERAÇÃO E EXPLORAÇÃO DE PETRÓLEO

Empresas estatais engajadas na extração de matérias-primas não renováveis tendem a ocupar um lugar muito especial nas economias latino-americanas. Tanto a tradição legal quanto a história política da área distinguiram essas indústrias como casos especiais. Porém, mesmo se tal situação não existisse, a extração de matérias-primas não renováveis diz respeito a algumas das maiores empresas da área e oferece alguns dos casos mais documentados, a servirem de base para diversas análises.

A importância das empresas estatais na exploração de matérias-primas não renováveis pode ser apreendida observando-se os dados da Tabela 1 (1). A fim de se poder discernir como a natureza pública dessas

(1) Nos minerais não produtores de combustíveis, segundo informações reunidas por Malcolm Gillis a partir dos dados reportados na ref. bibliográfica n.28, as empresas públicas projetam investir cerca de 12 milhões de dólares em grandes empreendimentos, no período de 1979-1985, três vezes mais que os projetos das empresas privadas.

PRINCIPAIS EMPRESAS ESTATAIS DA AMÉRICA LATINA NA PRODUÇÃO DE PETRÓLEO E DE MINÉRIOS
SELECIONADOS – MEADOS DA DÉCADA DE 1970 – 80

Mineral	País	Empresa	Ano de Fundação	Faturamento anual (milhões de dólares)
Petróleo	Venezuela	Corporación Venezolana de Petróleo (PETROVEN)	1975	9.633,7
	Brasil	Petrobrás	1953	5.941,9
	México	Petróleo Mexicano (PEMEX)	1938	3.393,1
	Argentina	Yacimientos Petrolíferos Fiscales de Argentina (YPF)	1922	1.899,0
Cobre	Chile	Corporación Nacional del Cobre de Chile (CODELCO)	1971	1.231,2
	México	Empresa Nacional de Mineral ¹ (ENAMI)	1930	147,9
		Compañía Minera de Cananea, S.A. ¹	1972	66,8
	Peru	Mexicana de Cobre ¹	1969	—
		Empresa Minera del Centro del Peru (CENTROMIN) ¹	1973	319,6
	Empresa Minera del Peru ¹	1970	106,3	
Estanho	Bolívia	Corporación Minera de Bolívia (COMIBOL)	1952	235,1
Ferro	Brasil	Companhia Vale do Rio Doce (CVRD)	1942	688,7
	Venezuela	C.V.G. Ferrominera del Orinoco S.A.	1974	243,1
	Chile	Compañía de Acero del Pacífico S.A. (CAP)	1971	222,1
	Peru	Empresa Minera del Peru	1970	106,3
Bauxita	Jamaica	Kaiser Jamaica Bauxite Company ¹	1977	120,8 ²
	Guiana	Jamaica Reynolds Bauxite Company	1977	72,5 ²
		Guyana Bauxite Company	1971	29,0 ²
		Bauxite Industry Development Company	1974	96,0
	Brasil	Berbice Mines	1974	72,5 ²
	Mineração Rio do Norte	1979	—	

¹ Inclui quantias substanciais de capitais privados.

² Dados recentes não disponíveis; dados reportados foram estimados multiplicando-se a capacidade da mina com estimativas do U.S. Bureau of Mines quanto à média do valor da tonelada de bauxita FOB importado pelos Estados Unidos em 1976, US\$ 24,16; veja [25, p.202].

FONTE: Diversas publicações (4; 19; 34, pp.34-43).

empresas pode afetar suas performances exportadoras, é útil examinar mais minuciosamente algumas delas. Para este propósito, duas indústrias foram escolhidas: de petróleo e mineração do ferro.

O caso do petróleo. Todas as empresas estatais do setor petrolífero na América Latina surgiram com uma motivação comum da parte dos vários governos, a saber: a de acabarem com o controle estrangeiro sobre suas indústrias nacionais de petróleo. Houve muitas razões para que os governos assim o desejassem. No contexto deste artigo, a questão importante é a de como o controle pode afetar o comércio exterior de petróleo desses países. Para poder lançar luz a esta questão, começaremos formulando outra: quando as grandes companhias estrangeiras de petróleo estavam encarregadas do setor, quais foram suas políticas de preço e produção e por quê?

Antes de ocorrerem as várias nacionalizações de companhias petrolíferas na América Latina, a produção, refino e distribuição dos derivados, na maioria dos países da região, estavam seguramente ligados ao oligopólio mundial, administrado por um punhado de empresas americanas e européias, as "Grandes Irmãs". Até o início dos anos 70, a maior parte do fluxo internacional de petróleo ocorreu através das estruturas verticalmente integradas que essas firmas criaram. A integração vertical deu às empresas um considerável grau de poder discricionário na fixação do preço de passagem dos produtos em cada elo da corrente, entre o petróleo que fluía pelos canos de um poço e a refinação, e entre a refinação e os centros distribuidores. As "Grandes Irmãs" escolheram exercitar esse poder discricionário obtendo o grosso de seus lucros na passagem do petróleo de produto saído dos poços à refinação; em contraste, as refinarias e os sistemas de distribuição eram, tipicamente, obrigados a operar perto do ponto de igualação de custos (*break — even point*) e mesmo com perdas aparentes [ref. bibliográfica n.1, pp. 89-191; ref. bibliográfica n.32, pp. 46-50, 173-197]. Uma autoridade apontou: " durante a segunda metade

dos anos cinquenta, as Grandes Irmãs estavam ganhando pouco ou nenhum lucro no transporte, refinação e colocação no mercado do petróleo do Oriente Médio. Praticamente todo o lucro (...) estava na produção" [21, p.70].

As companhias petrolíferas escolheram esta estratégia a partir do reconhecimento da força e da fraqueza fundamentais de suas próprias posições(2). A maior barreira à entrada na estrutura vertical de produção era representada pelo estágio da extração do petróleo bruto; a menor pelo setor de distribuição. Para se desencorajar os competidores de todos os níveis, fazia sentido tentar capturar os lucros disponíveis no estágio em que os novos parceiros teriam maiores dificuldades de entrada(3)

Apesar de já ser conhecido que as companhias petrolíferas cobravam quanto julgavam que o mercado aceitaria pelo óleo cru, cuja produção controlavam, a magnitude e persistência dos aumentos no preço do petróleo ocorridos após essas companhias terem perdido o controle em 1974 foram inesperadas. Fazendo-se uma retrospectiva, algumas das razões para esse acréscimo parecem agora muito mais claras [33, pp.39-57; pp.159-78].

Ao final dos anos 70, o oligopólio nos mercados mundiais de petróleo estava-se enfraquecendo rapidamente. Companhias independentes, como a "Occidental Oil" e a "Continental Oil" estavam penetrando nos mercados internacionais de petróleo em grande escala. A competição devida a essas novas fontes tendeu a enfraquecer os preços de óleo cru e seus derivados durante grande parte da década dos 70, mascarando, desta forma, o fato de que mudanças básicas no

(2) Estes princípios, quando aplicados a outras matérias-primas como cobre e estanho, resultam em políticas de preços diferentes. Isto porque muito do resultado depende do elo exato da corrente vertical onde forem maiores as barreiras à entrada, e da importância relativa da matéria-prima nos produtos acabados.

(3) A tendência de fixar um preço mais elevado para o petróleo cru foi fortalecida até 1975 por alguns dispositivos importantes das leis fiscais americanas. Veja [17, p. 1-11].

equilíbrio entre a oferta e a procura estavam ocorrendo.

No início dos anos 70, a rigidez da oferta começou a dominar o mercado. No entanto, naquele estágio, as companhias petrolíferas multinacionais tinham uma visão muito menos otimista sobre as perspectivas da demanda a longo prazo que a dos vários países exportadores de petróleo. Conseqüentemente, as multinacionais passaram a resistir às pressões de maiores elevações nos preços. Se outros aumentos ocorressem, os novos níveis de preços seriam superiores a qualquer outro previamente experimentado, o que lhes parecia colocar em risco suas vendas. Com a existência de grandes economias de escala no refino, uma queda nas vendas representava uma ameaça ainda maior aos lucros. Além disso, os preços mais elevados adicionariam novas pressões sobre o balanço de pagamentos de alguns países importadores, e essa nova fonte de demanda de divisas, certamente, provocaria a ira de governos e consumidores desses países⁽⁴⁾.

O embargo árabe das exportações de petróleo em 1973/74 fez subir os preços no *spot market* (mercado livre) a níveis superiores a qualquer outro já registrado. Foi nesse estágio que as companhias internacionais de petróleo deslocaram-se para o pano de fundo, deixando a fixação do preço do óleo bruto a cargo dos governos e empresas dos países exportadores de petróleo. Desde então, a função de formação de preços dessas companhias multinacionais tem consistido, primordialmente, em manter certo grau de consistência entre os preços dos diferentes tipos de petróleo, dos diferentes derivados, dos diferentes mercados e em notificar os governos dos países exportadores

de petróleo quando a oferta e demanda agregadas se desequilibraram.

Até o momento, os governos dos países exportadores foram responsáveis por dois turnos de fortes aumentos de preços: um turno associado com o embargo de 1973/74, e o outro com a revolução iraniana em 1979. Em ambos os casos, os aumentos representaram a ratificação de preços previamente registrados no mercado livre (*spot market*). E em ambos esses aumentos demonstraram ser demasiadamente elevados para se sustentarem em termos reais; após o incremento inicial, a inflação mundial e o rebote generalizado dos preços, reduziu-se substancialmente o valor real dos aumentos.

Deste modo, os fatos sugerem que, até o presente, os governos dos países exportadores de petróleo têm exercido seu poder oligopolista nos mercados internacionais com muito menos contenção que as grandes companhias multinacionais⁽⁵⁾. Sugerem também que os arranjos conseguidos pelo cartel da OPEP são menos capazes de manter uma frente sólida na regulação dos preços de mercado, ou seja, o oligopólio privado do período anterior. *A priori*, tal conclusão é pouco surpreendente, pois enquanto as empresas têm, em comum, o interesse por lucros elevados e estáveis, os países exportadores de petróleo têm interesses muito diversificados [31, pp. 63-84]. Alguns estão embaraçados pela sua riqueza acrescida; outros necessitam obter tudo o que puderem. Alguns mantêm estreitas alianças políticas com países importadores, outros vêem os importadores como adversários políticos. Assim, encontrar um padrão comum de comportamento para os membros do grupo, especialmente em casos que o padrão requereria concessões

(4) As implicações sobre o balanço de pagamentos, derivadas ao maior preço do petróleo cru, variam de acordo com a situação do país importador. Para os Estados Unidos, por exemplo, o impacto adverso dos preços do óleo bruto sobre o balanço de pagamentos é reduzido pelos lucros retidos e repatriados pelas companhias petrolíferas, bem como pelos investimentos com superávits obtidos pelos países exportadores em empresas americanas.

(5) Pode ser, como já se sugeriu, que os países exportadores de petróleo, agindo como monopolistas racionais, tenham colocado uma taxa de desconto sobre os rendimentos futuros maior do que o faziam as companhias privadas. Porém, em vista do processo por meio do qual têm sido determinados os preços no mercado mundial de petróleo desde 1973, duvido que este cálculo "racional" esteja subjacente às elevações de preços.

substanciais de alguns, implica em consideráveis dificuldades.

Baseado nessa *performance*, conclui-se que a capacidade da OPEP de impor uma estratégia coordenada a seus membros ainda está por ser testada. O sistema existente, visivelmente instável em seu estrato de preço superior, pode vir a ser instável também em seu estrato inferior de preços. Esta possibilidade apenas será relevante nos anos 80, é claro, caso os ajustes na oferta e procura conduzam a um excesso na capacidade produtiva; e, mesmo então, apenas se os países que possuem um superávit de reservas em divisas estrangeiras se recusarem, ou não puderem, exercer o papel de rebalanceadores do sistema, enquanto supridores de fundos. As estimativas sobre se essa ou outra condição ocorrerá nos anos vindouros certamente variam.

A estabilidade no mercado petrolífero no seu estrato inferior também fica incerta devido a várias outras mudanças na estrutura do mercado. Uma dessas mudanças é quanto ao número de participantes. Nos anos 80, o número de firmas engajadas na distribuição internacional do petróleo e seus derivados será bastante grande, pelos padrões históricos, demasiadamente grande para gerar um padrão de comportamento que caracterize um oligopólio altamente integrado. Além das oito ou dez grandes companhias multinacionais do setor, deve-se adicionar uma dúzia, ou mais, de empresas estatais, isto sem contar as quinze ou vinte companhias privadas independentes que já alcançaram uma posição internacional de destaque. Portanto, o oligopólio que, em outras condições, poderia ter-se como certo que tentaria majorar os preços em um mercado fraco, pode não estar na posição de assim agir efetivamente.

A capacidade das companhias petrolíferas estatais de atuarem harmonicamente, enquanto partes de um oligopólio internacional integrado, fica particularmente colocada em xeque. Algumas vezes, é certo, essas companhias parecem ser livres para fazerem tudo o que as companhias privadas fazem. No caso da Petrobrás houve evidentemente a ambição de criar uma estrutura multina-

cional verticalmente integrada; em 1978, por exemplo, ela conduzia prospecções em sete países diferentes com outras empresas estatais, sob condições contratuais similares às das companhias internacionais de petróleo [3]. No caso da Pemex, segundo entrevistas mantidas com funcionários dos altos escalões governamentais do México, há grande anseio de conquistar um sistema de distribuição na parte sul dos Estados Unidos, e no caso do Petroven, uma propensão de manter proximidade com os sistemas de distribuição das companhias multinacionais que foram anteriormente concessionárias na Venezuela.

Afora essas ocasionais atitudes empresariais, contudo, as empresas petrolíferas estatais na América Latina permanecem condicionadas aos processos políticos dos seus respectivos países. Suas políticas são distintas das empresas privadas em aspectos diversos e significativos [9, pp. 43-65; 22, p. 58]⁽⁶⁾. Sua obediência, em última instância, aos chefes dos executivos nunca é seriamente contestada. Na medida em que essas empresas estatais atendem a distintas prioridades internas dos seus próprios países, a probabilidade de uma ação conjunta efetiva é reduzida.

O caso da extração do minério de ferro. Como demonstra a Tabela 1, a indústria extrativa de minério de ferro da América Latina, assim como a indústria petrolífera dessa região, abarca algumas das maiores empresas estatais.

Entretanto, esta indústria difere da petrolífera em vários aspectos críticos. Em primeiro lugar, os mercados mundiais de ferro nunca foram tão rigidamente controlados e tão firmemente integrados como no caso do petróleo; as barreiras à entrada têm sido consideravelmente menores em sua totalidade e permitiram a inclusão de um grande número de participantes. Em segundo lugar, a demanda por minério de ferro, diversamente

(6) A motivação dessas ações, em vez de ser primordialmente uma atitude de maior cooperação às demandas do Estado, pode muito bem ser o desejo da direção da empresa de comprar apoio político doméstico [2].

do petróleo, expandiu-se suavemente nos anos 70 e apresentou um panorama mais incerto para os exportadores do produto. Não obstante, há certas similaridades subjacentes entre o comportamento das empresas estatais de ferro e petróleo.

Do mesmo modo que a indústria petrolífera, as firmas no ramo da extração do minério de ferro e siderurgia sempre se depararam com as incertezas criadas pelos seus elevados custos fixos e baixos custos variáveis, e persistentemente têm buscado meios de reduzir seus custos. Na Europa, durante várias décadas antes da Segunda Guerra, esses esforços assumiram a forma de uma série de cartéis que reduziam o risco percebido pelos participantes por meio da distribuição dos mercados de produtos finais [14, pp. 203-16].

Nos Estados Unidos, onde os cartéis eram oficialmente proibidos, as companhias siderúrgicas buscaram a estabilidade desenvolvendo cadeias integradas verticalmente, que se estendiam das minas do minério às fábricas que utilizavam produtos siderúrgicos. A indústria siderúrgica norte-americana desenvolveu, assim, em um grau considerável, fontes cativas de minério de ferro, em parte por intermédio de operações de mineração conduzidas por filiais ou subsidiárias, e em outra por meio de firmas altamente integradas, que mantinham uma independência nominal das matrizes siderúrgicas [39, p. 33; 41, cap. 2].

Desde a Segunda Guerra Mundial, entretanto, a estrutura rigidamente integrada da indústria siderúrgica mundial enfraqueceu-se bastante, como resultado de fortes pressões. Uma das questões-chaves na previsão do futuro das empresas estatais exportadoras de ferro da região é se as pressões que enfraqueceram a estrutura prévia persistirão.

O enfraquecimento da integração vertical na indústria mundial de aço deveu-se, em primeiro lugar, a um declínio na posição relativa dos produtores estabelecidos, particularmente das empresas americanas. Uma razão importante, manifesta após a Segunda Guerra, foi que as vantagens locacionais da

indústria americana do aço nos mercados mundiais foram rapidamente erodidas. Originalmente, a indústria localizava-se no centro do país, isto devido em parte à proximidade das ricas minas de Mesabi. No período do pós-guerra, à medida que as minas mais ricas foram-se esgotando, aquela localização transformou-se de um trunfo em um entrave. Adicionalmente, o tamanho dos navios de transporte de ferro cresceu rapidamente, reduzindo os custos do transporte mínimo cerca de 2/3 e conseqüentemente trazendo novo fator de desvantagem à indústria americana [23, p. 60; 12, pp. 190-123].

Além disso, uma nova e importante fonte supridora de minério e um novo e importante comprador estavam entrando no mercado e foram crescendo no comércio internacional do minério durante a década dos 70. A Austrália, é claro, foi esta nova fonte, ao passo que o Japão, o novo importador. Por acaso, suas localizações relativas geraram forças complementares. E, mesmo assim, estes novos participantes no mercado mundial foram lentos em desenvolver linhas verticalmente integradas de produção.

A atitude das firmas japonesas de evitar a integração vertical nos anos 70 parece ter-se baseado em certas características especiais da situação do país naquela época [24, p. 57]. O Japão tomava a si próprio como um país com escassez de divisas estrangeiras e, deste modo, não se sentia em posição de permitir investimentos no estrangeiro. Ademais, as firmas japonesas estavam engajadas principalmente no suprimento de seu mercado interno, e neste mercado estavam menos sujeitas às incertezas que haviam estimulado as empresas siderúrgicas de outros países a empenharem-se na integração vertical. A prática do MITI(*), de conduzir sob a forma de um *pool* as compras de todas as empresas siderúrgicas japonesas por meio de um único agente negociador, liberou as empresas japonesas do risco de que um competidor, com base no Japão, pudesse ficar em uma posição competitiva superior por razões de acesso privilegiado, ou mais con-

(*) N.T.: Central patronal japonesa.

fiável, às fontes de minério bruto. Quanto aos competidores estrangeiros, estes foram efetivamente excluídos do mercado pelas políticas restritivas quanto às importações. As firmas japonesas, portanto, estavam bem preparadas para permitir, no início, que outros possuíssem as novas jazidas de ferro de que dependiam.

Nesse ínterim, pelos anos 50 e 60 algumas firmas americanas do setor deslocaram-se para o exterior buscando substituir as jazidas exauridas de Mesabi. Em concordância com sua inclinação histórica, essas firmas procuraram manter um rígido controle sobre suas fontes supridoras externas, tornando-se proprietárias diretas. E, por certo período, pareceram estar tendo sucesso. Porém, seu sucesso começou a desmoronar em primeiro lugar pelo fato de que, no início dos anos 60, o Brasil e a Índia colocaram sob a responsabilidade de empresas estatais próprias a exploração de suas jazidas de ferro. Posteriormente, ocorreram novas derrotas pelo fato de, nos anos 70, como demonstra a Tabela 1, ter havido uma onda de nacionalizações de jazidas minerais, reduzindo, assim, o grau de integração vertical.

Até o recente momento, a política de vendas brasileiras parece ser muito bem sucedida. Os custos de produção no Brasil são baixos, e suas minas, ricas e abundantes, permitem, portanto, uma margem considerável para reduções de preços, quando necessário. Embora a demanda pelo minério bruto nos mercados mundiais tenha sofrido algumas quedas periódicas nas últimas duas décadas, a tendência da demanda em termos gerais é ascendente [16, p. 1 *et passim*]. Fazendo-se um balanço geral, a operação tem sido altamente lucrativa.

Ao final dos anos 70, entretanto, surgiram sinais de que a posição da indústria brasileira de extração mineral está mudando. Por um dado: a indústria siderúrgica brasileira, majoritariamente estatal, passou a demandar suprimentos crescentes de minerais; se a siderurgia doméstica virá a capturar no futuro uma porção maior da produção da Companhia Vale do Rio Doce, isto dependerá, é claro, das taxas de crescimento relati-

vo das indústrias de extração do minério de ferro e da siderúrgica. Além disso, o Vale do Rio Doce passou a incrementar rapidamente o número de seus acordos de co-participação com compradores europeus e japoneses, parcerias do tipo que prometem maior estabilidade para o Brasil que os contratos comuns de longo prazo. Já em 1970, a Vale do Rio Doce havia completado acordos que envolviam a construção de plantas de peletização para suprimento a compradores alemães, belgas e luxemburgueses em contratos de longo prazo. Durante os anos 70, *joint ventures* (empresas conjuntas) na construção de unidades de processamento do minério foram formadas com companhias siderúrgicas italianas, japonesas e espanholas. No final da década, um projeto de mineração de grande escala foi desenvolvido em parceria com um grupo de siderúrgicas japonesas⁽⁷⁾. Evidentemente, a propensão tradicional dos produtores de ferro e aço de criarem conexões verticais estava recomeçando a se fazer sentir.

Nesse ínterim, na Venezuela, a indústria de extração do minério de ferro também parecia dirigir-se a uma maior integração vertical, embora por rotas diferentes.

Em 1974, na época da nacionalização, a extração do ferro na Venezuela era de peso comparativamente menor no suprimento mundial — pouco menos de 1/4 da produção brasileira. Em contraste com o Brasil e a maioria dos países em desenvolvimento, a Venezuela não tinha muito que se preocupar com problemas de balanço de pagamentos; o *boom* da indústria petrolífera de meados dos anos 70 havia afastado maiores preocupações com esse aumento para os próximos anos. Além disso, posto que a Venezuela pretendia desempenhar o papel de líder internacional, dentre os países em desenvolvimento, na luta por maiores preços para as matérias-primas, sentia-se muito mais constrangida que o Brasil em reduzir seus preços para assim expandir seus mercados internacionais. Conseqüentemente, a Vene-

(7) A partir de vários relatórios da Companhia Vale do Rio Doce.

zuela esperava atingir a estabilidade pela fórmula já testada pelo tempo, da integração vertical dentro de suas fronteiras nacionais. Ademais, os planos para uma gigantesca expansão de sua produção nacional de aço, para o início dos anos 80 — um aumento múltiplo de quatro ou cinco vezes a sua produção anterior — indicavam que, mantendo-se os níveis existentes de produção, pelo menos metade da extração do ferro venezuelano, em pouco tempo, teria colocação no mercado doméstico.

Ainda nesse meio tempo, a experiência venezuelana de venda de minério de ferro havia evidenciado como ponto chave que os chamados contratos de longo prazo, na prática, não conseguem garantir muita estabilidade, quer para compradores, quer para vendedores. Vendedores não integrados de ferro bruto, tanto estatais quanto privados, tipicamente tentariam garantir certa estabilidade, assinando acordos de fornecimento a longo prazo com seus compradores. A redução na incerteza de mercado, nos custos de transação, e dos riscos de outros azares, tudo apoiava fortemente o estabelecimento de compromissos de longo prazo. Mas os chamados contratos de longo prazo comprovaram, na prática, que não representam compromissos de longo prazo.

O primeiro indício desse fenômeno foi dado pela própria Venezuela, quando, em 1975, subitamente revogou alguns desses contratos com compradores britânicos e alemães, baseando-se no argumento de que os preços estavam demasiadamente baixos. Esta experiência foi seguida, poucos anos depois, pela silenciosa recusa da U.S. Steel em comprar todo o minério a que se havia comprometido nos contratos com a Venezuela. A lição dessas experiências, e de várias outras ocorridas no mundo, estava evidente⁽⁸⁾. As companhias estatais não podem contar

(8) A informação do cancelamento, por parte da Venezuela, dos contratos com países europeus foi obtida em entrevistas com compradores europeus. Segundo esses informantes, o Peru também rompeu seus contratos de longo prazo quando nacionalizou suas minas de ferro e cobre, em 1975. Para outros casos, veja [19, p. 31; 36, p. 30-11].

com que tais contratos garantam muita estabilidade.

O futuro das exportações de minério de ferro da América Latina, como o futuro das exportações de petróleo, dependem fundamentalmente do nível geral da demanda mundial pelo produto. Não tenho a pretensão de ser capaz de escolher, conscienciosamente, dentre as várias previsões em circulação no momento⁽⁹⁾ Porém, deixando-se de lado essas previsões, existem algumas possíveis mudanças institucionais que influirão sobre as perspectivas de exportação da América Latina, e que merecem ser consideradas.

Uma dessas mudanças pode ser a criação de um mercado siderúrgico, de alto custo, isolado, na América do Norte. É improvável que a indústria siderúrgica americana consiga superar as desvantagens locais que atualmente a prejudicam na competição internacional. Ao mesmo tempo, a siderurgia européia também sofre as tensões dos ajustes locais e de capacidade ociosa. A situação nas duas décadas está madura para levar a ações que transfeririam o peso do ajustamento para os exportadores de aço, como o Japão e certos países em desenvolvimento, como a Coreia do Sul e Brasil, que aspiram tornar-se exportadores de produtos siderúrgicos. Alguns elementos de uma estrutura restritiva semelhante já estão, com efeito, em funcionamento [38, pp. 25-31, 38-39]. À medida que o processo avança a pressão sobre a indústria norte-americana, para se suprir junto às jazidas de menores preços, será ainda menos intensa do que é hoje, e provavelmente esta indústria se voltará para suas jazidas de Mesabi e do Canadá, com a redução das compras nas demais áreas [6, p. 106].

Outro desenvolvimento possível é a reafirmação do padrão de organização verticalmente integrado da parte dos principais produtores siderúrgicos. Enquanto a siderurgia japonesa evitou desenvolver uma estrutura

(9) Estudos confidenciais que circulam entre empresas privadas predizem uma defasagem na oferta; porém outras fontes provêem excedentes. Para uma listagem ampla das estimativas publicadas, veja [72, p. 78].

vertical, a compulsão dos outros exportadores de estarem firmemente comprometidos com qualquer fonte supridora dada não foi muito forte. Na medida em que os preços do aço nos mercados internacionais eram estabelecidos pelos preços japoneses, pagando, porém, seus produtores, o preço corrente do minério australiano, os competidores podiam-se aventurar a ficar expostos às flutuações do mercado livre de minérios. Isso devido à hipótese de que seu maior rival estava pagando preços que não seriam muito diferentes que os seus próprios. A disposição dos empresários japoneses de começarem a comprar ações ou quotas de participação no capital social de companhias de extração mineral na América Latina e Austrália, entretanto — disposição que se tornou mais evidente na década dos 70 que na dos 60 — abre a possibilidade de que o impulso em direção à integração vertical na indústria do aço possa revigorar-se. Neste caso, o Brasil pode vir a enfrentar um problema real, dado o fato de que a produção mineral do país nos anos 80 promete exceder suas necessidades domésticas, e que uma proporção considerável de suas vendas ainda é realizada no mercado livre mundial. A Venezuela pode escapar parcialmente do problema, desde que seus planos de expansão siderúrgica sejam efetivados. Porém, essa efetivação depende de duas condições difíceis: a mobilização de talento técnico para operar uma capacidade siderúrgica substancialmente acrescida e a disponibilidade de mercados internacionais para absorver seu produto. A probabilidade de que ambas as condições sejam satisfeitas nos anos 80 não é muito alta.

Se as empresas de mineração de ferro do Brasil e da Venezuela se encontrarem em dificuldades, elas poderão talvez minorá-las, jogando com um trunfo não disponível às empresas privadas ou, ao menos, não tão prontamente disponível, qual seja, a expansão de seus acordos comerciais bilaterais, para que incluam a troca direta de bens com outros países que estejam com dificuldades em colocar seus produtos de exportação. A Companhia Vale do Rio Doce do Brasil

já concluiu acordos bilaterais com a Bulgária, China e Polônia [8, p. 86; 10, p. 3; 11, p. 2]. A experiência acumulada por esta companhia com acordos desse tipo pode levar o Brasil a tornar-se particularmente mais interessado em aumentar a utilização de acordos bilaterais ou outros arranjos de fechamento do balanço de trocas, especialmente no comércio com outras nações em desenvolvimento e países comunistas.

ALGUMAS GENERALIZAÇÕES

Apesar da aparente diferença dos detalhes associados aos casos do petróleo e da mineração, ambos permitem delinear algumas generalizações básicas sobre os efeitos diretos da presença das empresas estatais nas exportações latino-americanas.

A primeira é bastante óbvia. Mais importante que a estrutura institucional dos mercados para o petróleo e o ferro para avaliarem as perspectivas das exportações latino-americanas é a situação geral da demanda e da oferta subjacentes a esses mercados. Os cartéis podem modificar os efeitos dessa situação; porém o impacto decorrente de sua presença tende a ser apenas secundário.

Não obstante, não é sem importância verificar que a possibilidade, no futuro, de formação de cartéis efetivos de exportação está sendo corroída. Para alguns produtos, entre eles especialmente petróleo, alumínio e cobre, um desdobramento semelhante encontra-se no número crescente de firmas na indústria e no permanente declínio da concentração industrial [nº 40, p. 3]. O fato de alguns dos novos integrantes do mercado serem empresas estatais tende a aumentar mais ainda essas dificuldades. Em vez de serem capazes de concentrar-se no objetivo comum de lucros mais elevados e estáveis, tal como tende a fazer o grupo de oligopolistas privados de países diferentes, as empresas estatais, via de regra, encontram mais obstáculos para cooperarem entre si, posto que são afetadas pelas diferentes situações de seus respectivos governos.

As empresas estatais tendem também a ter mais problemas para melhorarem suas perspectivas de estabilidade pela outra rota, tipicamente usada pelas empresas privadas nas indústrias de matérias-primas, a saber, a integração vertical com os compradores localizados em países estrangeiros. As empresas estatais da América Latina já realizaram diversos movimentos nesta direção; porém uma integração desse tipo geralmente significa uma diminuição do controle nacional e pode mesmo requerer uma exportação de capital para instalar departamentos e outras representações necessárias em solo estrangeiro. A perspectiva de que empresas estatais se engajem em larga escala em atividade deste tipo tende a provocar oposição política no país receptor e a gerar vetos políticos periódicos. Do mesmo modo, suspeito que o crescimento das empresas estatais na América Latina agravará um pouco mais a instabilidade e a incerteza, tão frequentemente associadas com as exportações de matérias-primas.

AS EMPRESAS ESTATAIS NA INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO

Até uma década ou duas atrás, as exportações da América Latina de produtos manufaturados eram de pequena monta. Nos anos 70, começaram a atingir proporções mais substanciais. Até o momento atual, entretanto, as empresas estatais não desempenharam um papel muito significativo nessas exportações.

Uma vez que os dados sobre as exportações das diferentes empresas estatais não são em geral disponíveis, só se pode chegar a esta conclusão por meio da inferência. Um estudo de 265 grandes empresas estatais engajadas na transformação industrial na América Latina mostra que, em meados dos anos 70, 228 especializaram-se em ramos industriais que pouco ou nada exportavam em seus países respectivos. Das 47 remanescentes 38 eram indústrias de processamento de matérias-primas, tal como açúcar, derivados de petróleo, e cimento. Deste modo, o número de empresas estatais engajadas na exportações de bens manufaturados em quanti-

dades substantivas parece ser muito pequeno.

Este não é um resultado surpreendente, em vista das motivações que levaram os governos a estabelecerem ou adquirirem o controle sobre essas empresas estatais. Os governos, tipicamente, criam empresas públicas a fim de assegurar o controle sobre alguma indústria chave ou impedir que subsidiárias de empresas estrangeiras dominem o mercado. Mas estes tendem a seguir uma política razoavelmente racional quando selecionam as empresas estrangeiras a serem nacionalizadas; sua propensão mais forte é no sentido de evitarem a nacionalização de empresas que, acreditam, viria a causar grandes problemas administrativos[18]. Na realidade isto significa que empresas industriais estrangeiras envolvidas profundamente na exportação de sua produção tendem a estarem protegidas das nacionalizações, na medida em que o acesso aos mercados estrangeiros pareça ser difícil.

As empresas estatais criadas a partir do zero pelos seus respectivos governos, no campo manufatureiro, dificilmente são exportadoras pelo menos por número substancial de anos após a sua fundação. Como regra, os governos da América Latina criam novas empresas estatais em ramos que seriam difíceis de serem ocupados pelo setor doméstico. Comumente, estas empresas localizam-se em setores que envolvem tecnologia capital-intensiva, de larga escala, e requerem, assim, a mobilização de grandes quantidades de capital e a tomada de riscos financeiros consideráveis. Geralmente, os projetos deste tipo, bem ilustrados pelas siderúrgicas estatais da Venezuela, têm diante de si um longo período de maturação, antes de dominarem complexos problemas de controle de qualidade e confiabilidade na produção; durante este período, as estatais objetivam ao suprimento relativamente fácil do mercado doméstico reservado pelas barreiras impostas às importações por parte dos outros governos.

Fatores como esse explicam o porquê, até o momento, de haver um pequeno número de empresas estatais que se engajaram

com sucesso na exportação de grandes quantidades de bens manufaturados. Conseqüentemente, nossa avaliação sobre as perspectivas exportadoras das empresas estatais nos anos 80 não pode basear-se em dados estabelecidos por suas *performances* passadas, e deve depender, em parte, de especulações qualitativas.

POTENCIALIDADES E LIMITAÇÕES

Será útil, para servir de base a semelhante especulação, rever o que se pode razoavelmente supor acerca das potencialidades e limitações peculiares das empresas estatais como exportadoras futuras de produtos manufaturados.

Algumas das potencialidades aparentes dessas empresas já foram assinaladas neste artigo. Amparadas pelos recursos do Estado, as empresas públicas tipicamente se encontram em posição de amealhar capital em quantidades maiores e a custos menores do que seria possível aos empresários nacionais (embora não necessariamente a empresas estrangeiras). A capacidade das empresas estatais de assumirem riscos financeiros associados aos montantes volumosos de investimentos também tem sido maior que a das firmas domésticas no setor privado. Também parece razoável supor que as empresas estatais estão em uma posição superior para persuadir a imposição de restrições sobre as importações ou exportações no sentido em que isto se fizer útil para suas estratégias.

Entretanto, também sugerimos que as empresas estatais podem deparar-se com certas limitações em suas perspectivas exportadoras. Uma delas é a probabilidade que tais empresas sejam inibidas, periodicamente, no estabelecimento de instalações maiores e mais sofisticadas em países estrangeiros, especialmente quando isto exigir grandes compromissos de exportação de capital. Ademais, é difícil imaginar que as empresas estatais venham a ter a mesma flexibilidade de estratégias como os exportadores privados — flexibilidade na alteração dos produtos, nas políticas de preço, na escolha dos mercados, na escolha dos canais distribuidores, e assim por diante.

Como essas potencialidades e limitações se adequam aos requisitos para exportações bem sucedidas? Os bens de produção formam um conjunto de demandas; os bens de consumo, outro. Os produtos que devem ser vendidos em um fluxo contínuo por um longo período de anos, tais como automóveis ou produtos farmacêuticos, requerem um tipo de abordagem; outros produtos que possibilitam uma única e vasta operação de venda, tal como as instalações de uma siderúrgica, requerem outros tratamentos. A fim de explorar as implicações das potencialidades e limitações específicas das empresas estatais, tal como elas se aplicam às várias categorias de exportação, fizemos uma divisão grosseira entre dois grupos: produtos manufaturados padronizados, isto é, aqueles cujas características mudam muito pouco ao longo de um período razoável de tempo, e são similares mesmo quando ofertados por vendedores diferentes; e os produtos industrializados não padronizados, isto é, produtos com qualidades mais efêmeras ou características diversas.

A EXPORTAÇÃO DE MANUFATURADOS PADRONIZADOS

Em algumas ocasiões, as empresas estatais demonstraram que sua capacidade de mobilizar recursos financeiros e de aceitar riscos empresariais pode contribuir substancialmente para a exportação de produtos padronizados. Os casos familiares são aqueles nos quais os produtores e exportadores nacionais são demasiadamente pequenos para que qualquer deles assuma a tarefa de manter estoques adequados, garantindo a continuidade do nível de qualidade esperado, ou promovendo o produto como um todo; café solúvel, óleo combustível e açúcar refinado são os casos em questão. Em alguns deles os intermediários privados podem estar presentes; mas em outros, os intermediários privados são empresas estrangeiras ou não existem simplesmente. Empresas estatais, amparadas em alguns momentos, com o poder coercitivo de compelir produtores e exportadores a

unirem seus recursos, podem ser a única resposta disponível [43]. Exemplos semelhantes já existem na América Latina. Outros casos como esses muito provavelmente acontecerão no futuro, à medida que os países latino-americanos comecem a explorar plenamente os potenciais das empresas públicas.

Mais importante para o futuro crescimento das exportações latino-americanas de produtos padronizados, entretanto, serão os manufaturados que se baseiam em recursos não renováveis. Mais uma vez, produtos baseados no petróleo e no ferro bruto são os principais exemplos.

A petroquímica representa um caso no qual empresas estatais têm sido usadas pelos governos para iniciarem ramos industriais que exigem operação em larga escala, tecnologicamente sofisticados, que requerem grandes mobilizações de capital e apresentam diversas dificuldades organizacionais. Trata-se de um ramo industrial proibitivo para os empresários privados locais. As empresas públicas tendem a representar uma força maior na indústria petroquímica latino-americana nos anos 80.

O Brasil pretende elevar a participação estatal no setor petroquímico doméstico para 65% em 1983, diminuindo, no processo, a participação de empresas estrangeiras; o México planeja elevar a parcela do Estado para 94% nesse ano [35]. Além disso, os planos oficiais mexicanos contemplam que as exportações petroquímicas irão crescer, ao longo da década de 80, à taxa de 14% ao ano, partindo de uma base de cerca de 150 milhões de dólares [26, p. 134]. Planos semelhantes podem ser encontrados em praticamente todos os outros países do mundo que exportam petróleo bruto, da Nigéria à Indonésia [37, p. 5, diversos números].

Há um risco substancial de que a capacidade instalada agregada das plantas petroquímicas do mundo durante os anos 80 possa vir a exceder substancialmente a demanda por seus produtos. Caso isto ocorra, a capacidade dos países latino-americanos de colocarem no mercado seus produtos petroquímicos dependerá, basicamente, de duas questões centrais: se eles próprios são exportado-

res líquidos de petróleo bruto e se o petróleo bruto estará com déficit de suprimento. Por meio da vinculação da venda do petróleo bruto às vendas de produtos petroquímicos, os países exportadores de petróleo, como a Venezuela e o México, estarão em posição de compelir o resto do mundo a aceitar seus produtos petroquímicos, mesmo se as instalações de empresas petroquímicas já existentes nos países importadores tenham de ser forçadas à substituição⁽¹⁰⁾. Países importadores de petróleo, como o Brasil, entretanto, poderão ficar seriamente prejudicados: terão de pagar preços muito elevados para os exportadores de petróleo e serão por estes pressionados a aceitar produtos petroquímicos vinculados ao suprimento do óleo cru.

Entretanto, se o petróleo não estiver em déficit de oferta, as dificuldades dos países latino-americanos podem-se tornar ainda mais generalizadas. É desnecessário dizer que o México, a Venezuela e outros exportadores não terão uma das fontes de apoio em que fortemente se apóiam no momento. Certamente, isto irá beneficiar os importadores, como o Brasil, com a redução do preço do petróleo bruto; porém, provavelmente, pode vir a fazer com que os problemas das instalações petroquímicas brasileiras sejam ainda mais graves.

A razão de se poder antecipar dificuldades crescentes para as instalações petroquímicas, tais como as do Brasil, diz respeito às políticas de preço das instalações petroquímicas localizadas nos países exportadores de petróleo. Muitos ramos da indústria petroquímica já começaram a experimentar episódios periódicos de reduções de preços nos anos recentes, à medida que o número de vendedores vem aumentando. A maioria dos produtores dos países exportadores

(10) A Companhia Petromin da Arábia Saudita, por exemplo, já está engajada em uma série de acordos com várias multinacionais do petróleo e países com parque petroquímico que apontam para aquela direção. Através desses acordos, garante-se a estabilidade de suprimento de derivados por parte das empresas petroquímicas conjuntas, localizadas na Arábia Saudita. Veja [29, pp. 0-3; 30, p. 1].

de petróleo irá começar com uma vantagem de custo substantivo, a saber, as possibilidades de utilizar o gás produzido localmente como um subproduto da extração do petróleo bruto que, de outra forma, seria queimado. Ademais, os produtores dos países exportadores de petróleo certamente serão subsidiados pelos seus governos, de diversas maneiras: através de preços preferenciais para seus suprimentos de petróleo e energia e de recursos preferenciais para seus capitais sociais. Embora estes preços preferenciais não sejam confinados a empresas políticas ou a países menos desenvolvidos, prometem ser especialmente mais onerosos às vendas das empresas públicas dos países menos desenvolvidos nos anos 80. Algumas das empresas públicas vendedoras de produtos petroquímicos terão feito alianças com distribuidores estabelecidos nos países importadores, incluindo-se algumas das grandes multinacionais do petróleo ou companhias químicas. Algumas podem mesmo chegar a adquirir empresas existentes, com posições estabelecidas nos mercados importadores, porém outras, por força, terão que abrir seus caminhos em tais mercados através de novos canais de distribuição, adicionando, assim, mais pressão à situação que se prevê difícil.

Na mineração de ferro, a análise segue linhas similares. Neste caso, o processamento do minério pode parar em qualquer ponto de seus diversos estágios. No estágio da peletização, ou no da briquetização, acontece como hoje em dia; ou no estágio do aço final, como o Brasil ou Venezuela planejam para o futuro. Novamente a situação geral da oferta e demanda dominará. Se o minério bruto e o aço estiverem com seus suprimentos em excesso, os produtos fabricados serão de difícil venda. O minério peletizado que estiver vinculado pela integração vertical aos compradores estrangeiros poderá encontrar seu mercado⁽¹¹⁾; porém, os mi-

nérios peletizados que devem ser vendidos no mercado internacional livre podem encontrar maiores dificuldades. Quanto ao aço final, as chances que ele possa vir a ser colocado no mercado satisfatoriamente, em um período de restrições à atividade econômica, são especialmente diminutas, por todas as razões citadas anteriormente. Pode-se esperar que o fato de que esta produção de aço será subsidiada de diversos modos venha a se adicionar às dificuldades que os países exportadores possivelmente encontrarão.

Se as empresas públicas efetivamente encontrarem dificuldades deste tipo, contudo, há uma forte possibilidade de que tentarão expandir o uso de acordos comerciais bilaterais do tipo anteriormente mencionado, contando com a ajuda de seus respectivos governos para realizá-los. Pode-se apenas conjecturar se acordos deste tipo poderão representar um volume considerável das exportações nos anos 80. De qualquer maneira, problemas como esse prometem que os anos 80 terão um grau maior de volatilidade e incerteza, ligado às exportações de matérias-primas processadas pelas empresas públicas latino-americanas.

A EXPORTAÇÃO DE MANUFATURADOS NÃO PADRONIZADOS

Há diversos indícios de que vários países latino-americanos estão tentando resolver os problemas envolvidos na produção econômica de produtos relativamente não padronizados. À medida que a vantagem comparativa da América Latina continue a mudar, mais empresas latino-americanas, públicas e privadas, tomarão a iniciativa de produzir para o mercado exportador.

Para compreender o papel das empresas estatais nessas exportações, deve-se notar que a colocação com sucesso desses produtos é ajudada por um maior grau de integração vertical. Nos Estados Unidos, por exemplo, 37% dos bens manufaturados importados dos países em desenvolvimento, em 1977, consistiram de transferências entre filiais e matrizes, em vez de transações amígas entre

(11) Mesmo neste caso, entretanto, o parceiro que controla a saída para o mercado pode procurar fontes alternativas para suas matérias-primas junto às quais tenha ligações similares. Para detalhes que não do minério de ferro, veja [7].

partes independentes [13, pp. 159-184] — fato que reflete a existência de uma estrutura vertical nas firmas responsáveis por essas transferências. É possível que esta percentagem cresça à medida que as exportações dos países em desenvolvimento se tornem mais sofisticadas: por exemplo, o dado comparativo para as importações americanas vindas do Mercado Comum Europeu, que já exporta produtos altamente sofisticados, soma a 61%.

As razões para a internalização das importações de bens sofisticados — isto é, as transferências de semelhantes bens entre partes afiliadas — foram exploradas extensamente, e parecem basear-se em considerações sólidas [20, pp. 209-22]. Se os bens importados não forem padronizados, ou se houver importantes economias de escala na distribuição, a internalização das transferências internacionais tem certas vantagens. O comprador deve ver o vendedor como capaz de produzir o bem desejado no tempo desejado; e o vendedor deve ver o comprador como capaz de analisar as necessidades do mercado, efetuando a venda e providenciando todos os serviços requeridos após a mesma. Semelhante grau de confiança mais facilmente pode ser estabelecido entre afiliados do que entre partes amigas, porém independentes.

Como já observei, minha hipótese é de que as empresas públicas dos países latino-americanos sentir-se-ão de algum modo inibidas no estabelecimento de instalações complexas ou repartições de prestação de assistência técnica nos mercados dos países estrangeiros. No entanto, já houve cerca de dois casos extraordinários na América Latina, nos quais empresas estatais parecem ter sido capazes de criar os elos necessários de distribuição em mercados estrangeiros; elos suficientemente fortes para colocar no mercado, com sucesso, produtos muito diferentes. Um destes casos é o da Interbrás, uma subsidiária da Petrobrás. Utilizando as facilidades de crédito e organização fornecidas pela sua gigantesca “mãe” a Interbrás engajou-se na promoção da exportação de um aspecto amplo de artigos brasileiros, produzi-

dos tanto por empresas públicas quanto privadas. Embora suas exportações tenham se concentrado majoritariamente em um pequeno número de matérias-primas e seus derivados imediatos, algumas dezenas de milhões de dólares têm sido obtidas com produtos altamente diferenciados, incluindo-se tratores e aparelhos eletrodomésticos [15, pp. 9-4].

Ademais, outras operações da Interbrás sublinham o fato de que empresas estatais podem ter uma força maior no manejo de um tipo particular de exportação, qual seja, pacotes inteiros de grande valor, tais como a construção de ferrovias e portos, a construção de grandes complexos habitacionais, etc. Acordos deste gênero, caracteristicamente, incluem os seguintes ingredientes: a extensão de um grande volume de financiamento público em termos preferenciais; a reunião, em um consórcio efetivo, de um grupo vasto de firmas de engenharia, construção e transformação industrial, tanto públicas quanto privadas; e como contrapartida a aceitação de grandes volumes de produtos importados em pagamento por semelhantes exportações. Certamente, acordos deste tipo podem ser efetuados por firmas privadas, especialmente se seus governos estiverem preparados para cooperar livremente no fornecimento de créditos subsidiados e reservar alguma parte de seus mercados domésticos para a venda dos produtos recebidos como pagamento. As companhias comerciais japonesas, por exemplo, demonstraram uma capacidade altamente desenvolvida para contratar empreendimentos de natureza similar com a ajuda do seu governo [44, pp. 210-19]. Mas o caráter público da Interbrás provavelmente aumentou sua capacidade de negociar semelhantes acordos.

O sucesso da Interbrás nessas atividades de exportação, entretanto, pode-se dever a outro fator que não é acessível a muitas outras empresas públicas. A indústria, deve-se notar, é subsidiária de uma empresa estatal que se sobressai tanto no escopo de seus recursos internos quanto no grau de sua independência operacional. A Petrobrás, com uma conduta atípica à maior parte das em-

presas estatais até o final dos anos 70, já havia estabelecido suas afiliadas em países estrangeiros sempre que julgara necessário. Se se pudesse esperar que as empresas estatais desenvolvessem um grau de liberdade para operar nos mercados estrangeiros equivalentes ao da Petrobrás, a projeção de suas participações nas exportações provavelmente seria bem maior.

Desdobramentos desse tipo, entretanto, tendem a aumentar a autonomia dos diretores das empresas estatais e a reduzir a capacidade de controle dos governos. Os governos então podem vir a se deparar com uma escolha difícil: a de abrir mão de algum grau de controle sobre as empresas públicas, ou a de reduzir a probabilidade de maiores exportações. Minha hipótese aqui — uma hipótese crítica em qualquer projeção — é que os governos latino-americanos periodicamente sentirão a necessidade de exercer maior controle sobre suas empresas estatais, especialmente aquelas que expressam essa autonomia expandindo suas conexões com o exterior. Com essa suposição, as empresas estatais operarão restrições na qualidade de exportadoras de bens e serviços não padronizados.

OS TEMAS CRÍTICOS

Estas considerações permitem indicar apenas algumas poucas conclusões gerais sobre o papel das empresas estatais no futuro das exportações latino-americanas.

Em primeiro lugar, o crescente papel das empresas estatais nas indústrias de matérias-primas sugere que os preços de mercado serão mais voláteis e sujeitos a variações maiores tanto no mercado comprador quanto no vendedor. O maior número de firmas, acompanhado da diversidade crescente de seus interesses, devido ao fato de serem estatais, tende a reduzir a probabilidade de que os mercados administrados venham a prevalecer.

Em segundo lugar, os esforços das empresas estatais para aumentar o valor de suas exportações por meio de maior elaboração industrial das matérias-primas, provavelmente criará um período de indigestão no mercado de alguns produtos na década dos 80; o fato dessas exportações, em muitos casos, serem altamente subsidiadas irá criar mais tensão nos países importadores e eleva a probabilidade de restrições às importações que estes imponham.

Finalmente, os esforços governamentais de promoção das exportações de produtos manufaturados por meio de empresas estatais podem ser bem sucedidos, principalmente se se deixar que essas empresas tenham liberdade operacional para desenvolver estruturas verticais ou outros arranjos que permitam uma conexão firme junto aos mercados importadores. Porém, é bastante provável que os diferentes governos coloquem restrições quanto a permitir que esses arranjos se desenvolvam livremente, para que não seja reduzida sua capacidade de controle sobre as operações das empresas estatais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. ADELMAN, M.A. *The World Petroleum Market*. Baltimore, Johns Hopkins Press, 1972.
2. AHARONI, Yair. Managerial Discretion. In: AHARONI, Yair and VERNON, Raymond. (eds.) *The State in Business*, no prelo.
3. BRASPETRO, *Relatório de Atividades*, Brasil, 1978.
4. CENTRO LATINO-AMERICANO DE ADMINISTRACION PARA EL DESARROLLO. *Las Empresas Estatales en America Latina*, versão preliminar, Caracas, 1976.
5. *Chemical Marketing Reporter and Chemical News*.
6. *Chilton's Iron Age*, may 7, 1979.
7. D'CRUZ, Joseph. *Quasi Integration in*

- Raw Material Markets: The Overseas Procurement of Coking Coal by the Japanese Steel Industry*, Tese de Doutoramento não publicada. Harvard University, 1979.
8. *The Economist*, December, 1978.
 9. EVANS, Peter. Multinational, State-owned Corporations, and the Transformation of Imperialism: A Brazilian Case Study. *Economic Development and Cultural Change*, 26(1), October 1977.
 10. *Financial Times*, July 17, 1978.
 11. _____, July 24, 1978.
 12. GOSS, R. O. and JONES, C.D. The Economies of Size in Dry Bulk Carriers. In: GOSS, R.O. (ed.). *Advances in Maritime Economics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1977.
 13. HELLEINER, GÉRALD K. Transnational Corporations and Trade Structure. The Role of Intra-Firm Trade. In: GIERSCH, Herbert (ed.). *On the Economics of Intra-industry Trade*, Tübingen, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), 1979.
 14. HEXNER, Ervin. *International Cartels*, Chapel Hill, The University of North Carolina Press, 1946.
 15. INTERBRAS. *Relatório de Atividades*, 1978.
 16. INTERNATIONAL IRON AND STEEL INSTITUTE. *Report on Iron Ore: Past Trends, 1950-1974*, Brussels, 1977.
 17. JENKINS, G.P. and WRIGHT, B.D. Taxation of Income of Multinational Corporations: The Case of the United States Petroleum Industry, *Review of Economics and Statistics*, 62(1), Feb., 1975.
 18. KOBRIN, Stephen J. Firm and Industry Factors which increase the Vulnerability of Foreign Enterprise to Forced Investment in Developing Countries, *International Organization*, Winter, 1980.
 19. LABYS, W.C. The Role of State Trading in Mineral Commodity Markets: Copper, Tin, Bauxite, and Iron Ore, *Les Cahiers du CETAI*, n. 79-06, Montreal, Ecole des Hautes Etudes Commerciales, April, 1979.
 20. LALL, Sanjaya. The Pattern of Intra-Firm Exports by U.S. Multinationals, *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 40(3), August, 1978.
 21. LEEMAN, W.A., *The Price of Middle East Oil*, Ithaca: Cornell University Press, 1962.
 22. LEFF, Nathaniel. Entrepreneurship and Economic Development, *Journal of Economic Literature*, 17, March, 1979.
 23. LLOYD'S REGISTER OF SHIPPING, *Statistical Tables*, London, 1978.
 24. MCKERN, *Multinational Enterprise and Natural Resources*, Sydney, McGraw Hill, 1976.
 25. *Metals Yearbook, 1976*, Washington, D.C., G.P.O., 1978.
 26. MÉXICO, SECRETARIA DE PATRIMONIO Y FOMENTO INDUSTRIAL, *Plan Nacional de Desarrollo Industrial, 1979-1982*, México, D.F. 1979.
 27. MIKESELL; Raymond F., *New Patterns of World Mineral Development*, Washington, D.C., British-North American Committee, 1979.
 28. *Mining Magazine*, January, 1979.
 29. *New York Times*, Dec., 7, 1979.
 30. _____, Jan, 11, 1980.
 31. SYSTEIN NORENG, *Oil Politics in the 1980s*. New York, McGraw Hill Book Co.
 32. PENROSE, Edith T. *The Large International Firm in Developing Countries: The International Petroleum Industry*, London, George Allen & Unwin, 1968.
 33. _____ The Development of Crisis. In: VERNON, Raymond (ed.), *The Oil Crisis*, New York, W.W. Norton & Co., 1976.
 34. Las Primeras 500 empresas em América Latina, *Progreso*, Fevereiro, 1979.
 35. SERCOVICH, F.C. *State-Owned Enterprises, Multinational, Enterprise and Technological Change in Latin America*, no prelo.
 36. SMITH, Ben. Long-term Contracts in the Resource Goods Trade. In: CRAW-

- FORD, John and OKITA, Saburo (eds.) *Australia, Japan and the Western Pacific Economic Relations*, Canberra: Australian Government Publishing Service, 1976.
37. TURNER, Louis and BEDORE, James. *Middle East Industrialization*, New York, Praeger, 1979.
38. UNCTAD, Trade and Structural Adjustment Aspects of International Iron and Steel Industry: The Role of Developing Countries, United Nations, 1978, UNCTAD/ST/MD/16.
39. U.S. HOUSE OF REPRESENTATIVES, COMMITTEES ON THE JUDICIARY, ANTITRUST SUBCOMMITTEE, *Report of the Federal Trade Commission on the Control of Iron Ore*, G.P.O., Washington, 1952.
40. VERNON, Raymond. *Storm over the Multinationals*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1977.
41. WARDELL, Nancy. *United States Iron Ore Imports: Sourcing Strategies for U.S. Steel Companies*, Tese de Doutorado não publicada, Harvard University, 1979.
42. WILKINS, Mira. The Oil Companies in Perspective. In: VERNON, Raymond (ed.), *The Oil Crisis*, New York, W.W. Norton & Co., 1976.
43. WORTZEL, L.H. Marketing Manufactured Exports from Developing Countries and State Trading. In: KOSTECKI, M.M. (ed.). *State Trading*, no prelo.
44. YOSHINO, Michael. *The Japanese Marketing System: Adaptations and Innovations*, Cambridge, The MIT Press, 1971.