

das em uma série de Portarias baixadas pelo Ministério das Comunicações a partir de 1973. Na Portaria 591, de 1973, se encontram as primeiras orientações do Minicom de interesse para a indústria, destinadas a orientar as ações das concessionárias vinculadas a TELEBRÁS.

Esta portaria estabelecia as seguintes recomendações:

a) as concessionárias de serviços de TC deveriam utilizar em seus sistemas equipamentos de mais de uma fábrica, devendo, porém, evitar a excessiva diversificação; b) os equipamentos deveriam ser agrupados por tipos e por áreas geográficas, de modo a criar facilidades de operação e manutenção; c) a TELEBRÁS deveria elaborar planos quinquenais de expansão do Sistema, tendo em vista auxiliar os fabricantes no planejamento da produção; d) a TELEBRÁS poderia assinar "cartas de intenção" com os fabricantes, sendo que as encomendas poderiam ser feitas por meio de licitação ou por negociação direta; e a participação de cada fornecedor nas aquisições da TELEBRÁS dependia da capacidade de fabricação, regularidade na manutenção, aperfeiçoamento de qualidade e cumprimento de contratos anteriores; e) para efeito de participação nas licitações, só seriam consideradas as ampliações da capacidade de produção dos fabricantes quando realizadas em coordenação com a área de planejamento do Minicom; f) seria considerada de interesse para o país a participação acionária da TELEBRÁS nas empresas fornecedoras de equipamentos (este último dispositivo nunca foi colocado em prática).

A Portaria 102, de 1975, estabelecia as diretrizes gerais do setor de telecomunicações no campo de P&D. Além de prever a criação de um centro de pesquisas, esta portaria estabelecia as seguintes orientações: a) as atividades de administração, coordenação, controle e avaliação das atividades de P&D seriam

exercidas pelo Minicom, através de órgão específico a ser criado; b) as atividades que conduzem à previsão de materiais, componentes, equipamentos e sistemas para a rede nacional envolveriam as seguintes etapas: especificação, seleção, aceitação, homologação, controle de qualidade, avaliação do desempenho, estudos comparativos para avaliação de novas técnicas e desenvolvimento de técnicas, equipamentos e materiais utilizados no setor; c) as atividades de pesquisa básica, teórica ou exploratória seriam executadas de forma centralizada, utilizando-se laboratórios e instituições de pesquisa vinculados à universidade; d) as atividades de desenvolvimento exploratório que conduzem à construção de protótipos seriam executadas descentralizadamente por laboratórios de P&D cuja criação e/ou fortalecimento o Minicom estimularia; e) as atividades de desenvolvimento final seriam executadas por empresas, de forma centralizada, sob orientação do Minicom no tocante às necessidades futuras do sistema nacional de telecomunicações.

A Portaria 332, de 1975, estava dedicada exclusivamente à política de fabricação no país de aparelhos telefônicos e seus principais componentes, e estabelecia que: a) ficava limitado a dois o número de modelos de aparelhos de mesa; b) sua produção ficava limitada apenas às empresas já os produzindo com grau de nacionalização superior a 70%; c) a fabricação de cápsulas e discos ficava limitada às empresas já produzindo estes componentes com índice de nacionalização não inferior a 70%, ou novos fabricantes desde que controlados por capitais nacionais; d) a fabricação de teclados e circuitos ficava restrita apenas às empresas de capital nacional; e) à TELEBRÁS caberia a execução destas medidas, inclusive a seleção do(s) modelo(s) e das empresas; f) a TELEBRÁS deveria tomar providências para que

fosse iniciado, por grupos brasileiros, o desenvolvimento de um telefone de tecnologia avançada, que seria introduzido depois na rede nacional, em lugar do(s) modelo (s) escolhido (s).

A Portaria 661, de 1975, constituiu-se na tentativa mais completa de articular a política industrial e o desenvolvimento tecnológico através do poder de compra do Estado. Esta portaria estabelecia; a) que a política industrial para o setor de telecomunicações deveria ter como objetivos: i) assegurar o suprimento de materiais e equipamentos necessários à expansão dos serviços, mediante produção e utilização dos tipos de equipamentos mais recentes; ii) assegurar o desenvolvimento da indústria de telecomunicações sob controle de capital brasileiro; iii) estabelecer mecanismos próprios capazes de propiciar a absorção e o desenvolvimento de tecnologia; iv) dar base sólida às empresas brasileiras através do desenvolvimento de modelos a serem produzidos por elas; b) que as seguintes diretrizes deveriam ser seguidas para introdução de CPA no país: i) desenvolver no país um modelo central de CPA tipo temporal para uso a médio e longo prazo; ii) iniciar a fabricação de centrais CPA tipo espacial, adquirindo direitos e patentes necessários; iii) constituir e consolidar empresas de capital privado nacional para produção de equipamentos de comutação CPA; c) que a TELEBRÁS organizasse um centro de pesquisas com a finalidade de execução P&D (CPqD); d) que as seguintes diretrizes para uso e fabricação de centrais CPA fossem seguidas: i) deveria ser iniciado o processo de desenvolvimento de um equipamento de comutação CPA-temporal através do CPqD e deveria ser constituída uma empresa controlada por capital nacional privado, com a finalidade de fabricar as CPAs; ii) a CPA-espacial a ser usada inicialmente no país seria escolhida através de concorrência internacional, e seria fabrica

da por esta empresa a ser criada, a ela reservando uma parcela mínima de 40% do mercado; iii) seria admitida a utilização de CPA-espaciais fabricadas por empresas já instaladas no Brasil como fabricantes de centrais públicas de comutação, porém sem garantia de mercado; iv) seria permitido às empresas já instaladas a fabricação da CPA-temporal aqui desenvolvida, mediante licenciamento.

Da concorrência internacional organizada pela TELEBRÁS para escolha da tecnologia de CPA-espacial, foram selecionadas a Sesa-ITT, a Ericsson e a NEC. Estas empresas, porém, recusaram-se posteriormente em transferir a tecnologia para a empresa brasileira, com base no argumento que não se justificava investir na modernização de suas linhas de produção, devido a ausência de garantia de parcela de mercado.

A solução deste impasse foi encaminhada mais tarde, através da Portaria 622, de 1978, do Minicom. Esta nova portaria introduziu uma mudança qualitativa na orientação da política de compras. Enquanto a 661 não definia a empresa brasileira, a Portaria 622 definiu-a de uma forma favorável às empresas estrangeiras, estimulando a formação de "joint-ventures". Nestas "joint-ventures", os sócios estrangeiros, em troca da utilização de sua tecnologia, receberiam aporte de capital nacional, garantia de mercado e "status" legal de empresa brasileira, com os decorrentes benefícios.

Outra diferença importante entre as duas portarias residiu no fato de que, enquanto a 661 propunha o desenvolvimento de tecnologia própria para as centrais temporais, a 622 abria espaço para a utilização de tecnologia transferida do exterior. Relegou se assim para um segundo plano o crescimento da indústria de equipamentos de telecomunicações baseado no desenvolvimento próprio,

em favor de uma progressiva nacionalização, a ser realizada sob duas formas: por um lado, a nacionalização das empresas via formação de "joint-ventures" e, por outro lado, o aumento nos índices de nacionalização dos equipamentos e componentes. Com respeito a este último aspecto, a Portaria 622 determinava a adoção das seguintes medidas: a) a aquisição de materiais e equipamentos estaria vinculada a um maior índice de nacionalização do produto e componentes, à compatibilidade com os "modelos preferenciais" a serem definidos, à maior participação de capital brasileiro na empresa, ao maior grau de capacitação e autonomia técnica, a preços, prazos de entrega e desempenho em contratos anteriores; b) a definição, para cada tipo de função, de um modelo de equipamento considerado "preferencial".

Finalmente, esta Portaria 622 (que se encontra ainda em vigor) foi reforçada com a Portaria 215, de 1981. Através desta nova portaria optou-se definitivamente pela CPA-temporal, excluindo a geração tecnológica intermediária (CPA-espacial), concedendo-se uma reserva de mercado geográfica a três "joint-ventures".

A Tabela 13 apresenta os índices de nacionalização dos equipamentos de telecomunicações fabricado no Brasil. Verifica-se aí que os produtos cujos índices são inferiores a 90% são aqueles de maior conteúdo tecnológico.

Juntamente com o direcionamento das atividades do setor privado, a TELEBRÁS, vem se empenhando com relativo sucesso no desenvolvimento de um ambicioso programa de desenvolvimento tecnológico local, através de seu centro de pesquisa e desenvolvimento (CPqD). Desde 1976, o CPqD está dedicado a desenvolver pesquisas sobre a tecnologia digital, inclusive sobre projetos básicos, com vistas a transferir seus resultados para a indústria nacional.

A atuação do CPqD durante sua década de existência tem

TABELA 13

Índice de Nacionalização dos
Equipamentos de TC fabricados no Brasil
Valores percentuais

Equipamento	1982	1983
Centrais de Comutação Eletromecânicas Tipo Crosspoint	98	98
Centrais de Comutação Eletrônicas Tipo Crosspoint	92	93
Centrais de Comutação Tipo CPA	66	84
Multiplex Telefônico FDM	90	92,5
Multiplex Telefônico	90	96,0
Multiplex Telegráfico TDM	96,5	96,5
Rádio Microondas Analógico	85	85
Rádio Microondas Digital	73	76
Rádio UHF	89	91,5
Rádio VHF	98,2	98,2
Teleimpressor Eletrônico	70	84,4
Aparelho Telefônico	97,7	97,2

Fonte: CDI/Geicom

se caracterizado pela articulação com alguns centros de pesquisa de universidades e pela estrutura de desenvolvimento tecnológico instalada no próprio centro, contando ainda com a participação de técnicos das empresas industriais. Existem no momento seis programas básicos de pesquisa: comutação eletrônica, comunicações óticas, transmissão digital, comunicação de dados, comunicação de dados, comunicação por satélites e componentes e materiais.

Atualmente existem cerca de 120 firmas locais fornecendo insumos para o sistema TELEBRÁS. Juntamente com a proliferação de firmas nacionais de porte pequeno e médio, vem ocorrendo uma melhoria contínua da capacidade tecnológica deste segmento industrial. Em 1975, as firmas nacionais estavam empenhadas principalmente na produção de insumos relativamente simples para equipamentos utilizados em transmissões. Em 1980, estas firmas já haviam progredido na direção da produção de terminais para telefones e telégrafos. Atualmente, as firmas nacionais jogam um papel importante como uma fonte alternativa de suprimento de produtos e tecnologia para a TELEBRÁS. Os seguintes produtos desenvolvidos em conjunto pelas empresas nacionais e pelo CPqD ilustram o programa de investimento em desenvolvimento tecnológico da TELEBRÁS;

- a) o concentrador de linha, Trópico C, já se encontra em produção;
- b) o Trópico R, um sistema de comutação TDS foi também desenvolvido e encontra-se pronto para ser manufaturado;
- c) o MCP-30, um multiplexor digital, também já está sendo produzido localmente, juntamente com o MDT-101, um multiplexor para comunicações de dados e telegramas;
- d) o ELO-34, um aparelho terminal para comunicação digital laser também já está sendo produzido;
- e) fibras óticas para uso em transmissão, utilizando silicon, também foram desenvolvidas localmente, estando prontas para ser industrializadas;
- f) vários outros produtos a serem utilizados nos programas de

transmissão via satélite também estão sendo produzidos.

Atualmente, entre 10 e 15% do orçamento da TELEBRÁS é destinado a compras junto a pequenas e médias firmas brasileiras. Não ocorrem, entretanto, importações de outros países da região, nem se verifica qualquer política destinada a viabilizá-las no futuro próximo.

Venezuela

i) Regulamento geral de aquisições e obras públicas

Os dispositivos gerais que regulam a aquisição de bens e a contratação de serviço pela Administração Pública Nacional, Órgãos Autônomos e Empresas do Estado na Venezuela estão incluídos nos Decretos 1.980, de 1983, e no Decreto 337, de 1984.

Os procedimentos previstos nestes decretos são a licitação pública, o concurso privado e a contratação direta. No caso da aquisição de bens móveis, se o contrato for por um valor de até 250 mil bolívares é permitido utilizar quaisquer dos três procedimentos. Se o contrato for por um valor superior à soma anterior, porém não maior que 5 milhões de bolívares, a seleção deverá ser realizada mediante licitação pública ou concurso privado. Finalmente, se o contrato for por um valor superior a 5 milhões de bolívares, deverá ser realizada licitação pública. No caso da realização de obras os procedimentos são semelhantes aos anteriores, porém, os valores respectivos variam: no primeiro caso, até 7,5 milhões de bolívares; no segundo, superior a 7,5, porém não superior a 15 milhões de bolívares; no terceiro, superior a 15 milhões de bolívares.

Tanto na aquisição de bens móveis como nos contratos de realização de obras, existem as seguintes exceções para os segundo e terceiro casos, acima mencionados: a) se não comparece

rem firmas interessadas ou nenhuma das ofertas for conveniente, deverá realizar-se uma nova licitação pública ou concurso privado; b) se a execução da obra ou o suprimento dos bens for encomendado a um órgão público; se o fornecimento dos bens ou serviços relacionados for indispensável para o bom andamento das obras; se a aquisição de insumos e matérias primas for requerida para um processo produtivo realizado habitualmente; se os bens a serem adquiridos são produzidos ou vendidos por um único fabricante ou fornecedor; se as condições técnicas de determinada obra excluírem toda a possibilidade de concorrência; se os contratos tiverem sido rescindidos por falta de cumprimento ou atraso e a realização de um novo procedimento de licitação ou concurso puder resultar em prejuízos adicionais para o órgão promotor; no caso de calamidades públicas ou outras emergências comprovadas; ou, ainda, por razões de segurança do Estado, não será necessária a licitação pública, nem o concurso privado; c) se o Presidente da República, por proposta do Ministro respectivo, decidir que não se aplicam os procedimentos de licitação pública ou de concurso privado, devido à natureza das atividades relacionadas com a licitação ou concurso.

A realização da licitação pública deve ser anunciada mediante publicação em dois dos diários de maior circulação no país e um diário da localidade onde se realizará a aquisição ou serviço.

Para efeito de controle de acesso às licitações públicas funciona o Registro Nacional de Contratantes, vinculado ao Ministério de Fomento. Segundo estabelecem os decretos acima, cabe ao Registro informar aos órgãos promotores das contratações os dados disponíveis sobre as empresas que apresentarem propostas.

Central, pelas instituições públicas autônomas e pelas empresas estatais não se poderá recorrer à importação enquanto exista oferta nacional em condições similares de qualidade, preço e prazos de entrega, independentemente de se a seleção é feita diretamente, através de concorrência privada ou de licitação pública. Estas normas se aplicam também às aquisições e contratos dos governos regionais, quando forem utilizados fundos da Administração Central. Por outro lado, constituem exceções as aquisições diretamente relacionadas com a segurança e defesa nacional, com os compromissos resultantes de convênios e tratados internacionais e com o abastecimento de insumos e produtos alimentícios.

Segundo o Decreto 1.234, nos casos em que somente exista oferta parcial de origem nacional dos bens e serviços requeridos pela Administração Pública, devem ser estabelecidas - em consulta com o Ministério respectivo - condições de contração que assegurem a participação da oferta nacional, devendo-se escolher a forma de associação que mais contribua para a utilização de produtos e recursos humanos nacionais. Em caso devidamente justificados, se não for possível a participação nacional, antes de iniciarem-se os procedimentos de contratação, deve ser obtida a autorização do Ministro respectivo.

Qualquer que seja o caso, entretanto, a contratação de obras e serviços e a aquisição de bens, de origem nacional ou estrangeira, está condicionada ao cumprimento das normas de qualidade estabelecidas pelo Ministério de Fomento. Quando não exista norma nacional, as normas internacionais aceitas serão utilizadas.

Mediante o Decreto 1.234 criou-se um "Registro de Informação sobre o Potencial Industrial e Tecnológico", como

uma dependência do Ministério de Fomento. Seu objetivo é sistematizar o conhecimento das possibilidades atuais e futuras de atender a demanda pública por parte das empresas nacionais. Por outro lado, os órgãos aos quais se aplica este decreto devem informar com antecipação os ofertantes nacionais de bens e serviços sobre os seus requerimentos.

O Decreto 1.234 requer que na formulação dos estudos de pré-investimento devam ser especificados os diversos itens que compõem os serviços de consultoria e engenharia, o suprimento dos bens, a construção de obras civis e industriais e a prestação de outros serviços técnicos. Estes estudos devem também incluir uma avaliação para cada um destes itens da capacidade nacional de oferta. Os resultados destes estudos, por sua vez, devem ser transferidos para um formulário especial (Formulario para la Desagregación de Proyectos de Inversión según Modalidad de Contratación - Norma Venezolana COVENIN 1998-83), no qual serão também assinaladas as modalidades para seleção do contratante e a indicação da origem nacional ou importada dos bens e serviços.

No que diz respeito à aquisição de bens e serviços técnicos, para o efeito de comparar os preços, em processos de seleção dos quais participam ofertantes estrangeiros e produtores nacionais, o Decreto 1.234 outorga ao produtor nacional uma margem de preferência frente ao ofertante estrangeiro calculada do seguinte modo:

i) bens de consumo final e intermediário

- se o valor adicionado nacional do bem produzido localmente é igual ou superior a 50%, se somará ao valor CIF o montante dos direitos de importação;
- se o valor adicionado nacional dos bens produzidos localmente

é igual ou superior a 35% e inferior a 50%, ao valor CIF se somará 50% dos direitos de importação.

ii) bens de capital

- se o valor adicionado nacional do bem produzido localmente é igual ou superior a 30% se somará ao valor CIF a margem diferencial que resulte maior entre as seguintes: a) os direitos de importação; b) uma percentagem igual à correspondente ao valor adicionado nacional do bem produzido no país.

iii) serviços técnicos

- no caso de serviços técnicos não caracterizados como de consultoria, se somará uma margem diferencial de 30% ao valor bruto das ofertas apresentadas pelas empresas estrangeiras.

As seguintes exceções são estabelecidas ao cumprimento do Decreto 1.234: a) nos casos de urgente necessidade, por decisão do Presidente da República, com base em solicitação do Ministro da área, ouvidos os Ministros da Fazenda e Fomento; b) no caso de aquisições diretamente relacionadas com a defesa e segurança nacional, com os compromissos derivados de convênios e tratados internacionais e com a obrigação do Estado de velar pelo abastecimento de insumos e produtos alimentícios.

Tendo em vista orientar a aplicação do Decreto 1.234, em termos do significado dos conceitos utilizados (tais como oferta de origem nacional, etc.), dos procedimentos a serem seguidos e dos elementos de comparação de ofertas, é publicado em 1983 o Instrutivo Presidencial nº 6. Com base no mesmo, entende-se por oferta de origem nacional, aquela apresentada por pessoas naturais venezuelanas ou por quem não seja pessoa do exterior, ou por pessoas jurídicas constituídas legalmente no país e que se refira a bens de produção nacional, ou a serviços, obras civis ou industriais que se realizem no país. No caso dos servi-

ços de consultoria, entende-se como oferta de origem nacional, aquela apresentada por pessoas naturais venezuelanas ou por empresas qualificadas como nacionais pela Superintendencia de Investigaciones Extranjeras (SIEX), ou outro organismo competente, sempre que o percentagem de horas-homem profissionais de pessoas do exterior não desnaturalize o caráter de oferta nacional, nem exceda em nenhum caso a 25%. As "pessoas do exterior" são as pessoas naturais estrangeiras que não possuem visto de residentes e aquelas que ainda possuindo-o, não estejam autorizadas conforme as leis venezuelanas a exercer livremente no país atividades profissionais e comerciais.

O Instrutivo nº 6 estabelece ainda que, com a finalidade de lograr a máxima participação de fornecedores de bens, obras, serviços técnicos e de consultoria de origem nacional, os organismos do setor público devem tomar as seguintes medidas:

- a) planejar com suficiente antecipação e detalhe todas as suas aquisições e torná-las públicas; b) manter atualizada a informação sobre a oferta nacional relacionada com suas necessidades, realizando quando necessário consultas com o Ministério de Fomento, com as associações empresariais respectivas, os conselhos profissionais e outras instituições pertinentes; c) adaptar, na medida do possível, as especificações e normas dos bens ou obras a adquirir os termos de referência dos serviços requeridos às características da oferta nacional existente; d) desagregar os projetos e reagrupá-los para efeitos das contratações, em função da informação existente no país, de modo a permitir que as firmas nacionais produtoras de bens, obras e serviços possam apresentar ofertas em todos os itens possíveis; e) assegurar que quando as firmas nacionais ofertantes sejam levadas a subcontratar serviços de origem estrangeira, a participação nacional seja sempre majoritária.

iii) Órgãos de coordenação das compras estatais

- Comissão de Importações

Tendo em vista estimular a substituição de importações e a produção nacional foi criada a Comissão de Importações, mediante o Decreto 2.166, de 1977. Esta comissão é integrada pelos Ministros da Fazenda, de Fomento, de Agricultura, do Chefe do Escritório Central de Coordenação e Planejamento e dos Presidentes do Banco Central e do Instituto de Comércio Exterior. Suas atribuições são a definição de critérios para orientar as importações em função da política econômica, promover a aquisição de produtos nacionais e utilizar o poder de compra do Estado para conseguir melhores condições junto aos fornecedores do exterior.

Segundo o Decreto 2.166, todos os órgãos do setor público (Administração Nacional, Governos de Estados, Conselhos Municipais), quando utilizarem recursos do Governo Central, Corporações de Desenvolvimento Regional e Empresas do Estado) são obrigados a apresentar suas estimativas de importações com antecipação à execução orçamentária, para que sejam autorizadas a importar. Da mesma forma, todas as solicitações de importação devem ser apresentadas à Secretaria Técnica da Comissão de Importações, acompanhadas da documentação relativa ao cumprimento dos requerimentos legais para a importação que se trate. Existem duas modalidades de autorização. Uma que é expedida pela Secretaria Técnica e que se concede quando a importação está amparada por um contrato resultante de uma licitação pública. A outra modalidade é submetida ao Ministério de Fomento para verificar se existe ou não produção nacional do bem a adquirir.

Entretanto, estão excluídos do cumprimento deste decreto as empresas nacionais de petróleo e/ou de exploração de mineral de ferro, assim como as aquisições de material destinado à

segurança e defesa do Estado e as importações destinadas à dotação de hospitais efetuadas pelo Ministério da Saúde e Assistência Social.

- Conselho Nacional para o Desenvolvimento da Indústria de Bens de Capital (CONDIBIECA)

A CONDIBIECA é um órgão misto criado pelo Decreto 621, de 1980, com o objetivo de racionalizar o processo de desenvolvimento da indústria de bens de capital, através da coordenação das empresas produtoras de bens de capital, das empresas demandantes e dos centros de apoio à atividade industrial. O Conselho está integrado pelos representantes dos seguintes órgãos: Escritório Central de Coordenação e Planificação da Presidência da República (CORDIPLAN); Ministério da Fazenda; Ministério de Fomento; Ministério de Energia e Minas; Fundo de Investimentos de Venezuela; Corporação Venezuelana de Guayana; Instituto de Comércio Exterior; PDVSA; Conselho Venezuelano das Indústrias; Associação de Industriais Metalúrgicos e da Mineração de Venezuela; Federação de Trabalhadores Metalúrgicos; Fundo de Crédito Industrial; Corpoindústria; Banco Industrial da Venezuela; CANTV; CADAFE; Câmara Fornecedora de Bens e Serviços Petroleiros; Câmara Venezuelana de Consultores; Colégio de Engenheiros; Fedeindústria, e vários outros.

São as seguintes as atribuições específicas do Conselho: a) patrocinar a realização de estudos que conduzam a uma maior integração dos esforços de diferentes órgãos públicos e privados, no tocante à promoção e desenvolvimento da indústria de bens de capital, pesquisa tecnológica e engenharia nacional; b) propor ao Executivo Nacional políticas e medidas concretas para o estímulo e expansão da indústria de bens de capital; c) for

mular recomendações e submeter à consideração do Executivo Nacional projetos referentes à indústria de bens de capital, assim como sugerir as possibilidades de participação do capital privado e público nos mesmos. O Conselho conta com uma Secretaria Técnica, que dentre outras, tem a função de coletar e processar informações dos diferentes setores da economia venezuelana sobre programas de investimento, capacidades instaladas e projetos em curso ou em estudo relacionados com a produção de bens de capital, equipamentos e instalações metalmeccânicas.

A estratégia de desenvolvimento da indústria de bens de capital traçada pela CONDIBIECA para o período 1984-1987, contém objetivos parciais relacionados com os seguintes aspectos: produção, demanda interna, exportação, institucional, apoio tecnológico. No que toca à demanda interna o objetivo para o período 1984-1987 é orientar a demanda de bens de capital do Estado para a oferta nacional e incorporar a demanda privada à programação da CONDIBIECA. No longo prazo o objetivo é lograr que uma elevada proporção da demanda interna de bens de complexidade tecnológica média seja atendida pela produção nacional. As ações estratégicas relacionadas com o atendimento da demanda interna envolvem os seguintes aspectos:

1. Política de proteção

1.1 Decreto "Compre Venezuelano"

1.2 Política Tarifária

1.3 Alocação de Divisas

1.4 Alocação do crédito público

2. Nacionalização da demanda

2.1 Normalização e redução das variedades

2.2 Programação da demanda a médio e longo prazos

2.3 Definição de produtos estratégicos

3. Modalidades de contratação

3.1 Avaliação de projetos

3.2 Condições de licitação

3.3 Desagregação de projetos

Através de suas ações referentes à demanda interna de bens de capital, a CONDIBIECA atua, de fato, como uma coordenação central dos "Núcleos de Concertación Industrial" (NCI), existentes em diversas empresas do Estado, com funções semelhantes às dos NAIs brasileiros.

Com relação às exportações de bens de capital, o objetivo para o período 1984-1987 é estabelecer as bases para o desenvolvimento de uma corrente contínua. No longo prazo o objetivo é que esta corrente equilibre com o fluxo de importações de bens de capital. As ações estratégicas relativas às exportações dizem respeito a:

1. Sistema de Comercialização

1.1 Avaliação da experiência prévia

1.2 Desenho do sistema de comercialização

2. Programa de exportação seletiva

2.1 Acordos bilaterais de colaboração entre empresas

2.2 Programas de exportação de partes e peças

2.3 Organização para exportação de obras completas

3. Apoio político

3.2 Operações atadas

3.3 Vendas comparativas

iv) Política de compras das empresas selecionadas

- Companhia Anónima de Administração y Fomento Eléctrico (CADAFFE)

Em sua regulamentação interna relativa à política de compras, a CADAFFE destaca seu compromisso com as orientações con

tidas no Decreto "Compre Venezuelano". A Resolução 067, de 1985, da Junta de Diretores da CADAPE, determina que sejam adquiridos bens e serviços sob condições adequadas de qualidade, prazo e preço, dando preferência a aqueles que sejam de origem nacional e possuam a marca local NORVEN (selo oficial de qualidade conferido pela Direção de Indústrias do Ministério de Fomento).

Entre os objetivos da políticas de compras da CADAPE estão: a) incentivar o desenvolvimento e consolidação da capacidade de engenharia e consultoria venezuelana, assim como a produção de bens de capital e de consumo intermediário; b) reduzir a dependência externa e fortalecer o domínio tecnológico da CADAPE; c) garantir o suprimento dos insumos requeridos sob condições adequadas de qualidade, preço e prazo.

Com relação a estes objetivos, as ações estratégicas da CADAPE são as seguintes: a) racionalização dos insumos da empresa, através da implantação de um novo programa de normalização e qualidade; b) elaboração de planos de aquisições a 5, 10 e 20 anos; c) promover a participação crescente da oferta nacional em condições adequadas de qualidade, oportunidade e preço; d) favorecer as aquisições de produtos com maior valor adicionado nacional; e) contratar preferentemente empresas venezuelanas de engenharia; f) assegurar participação nacional majoritária na execução de projetos; g) assegurar transferência de tecnologia nas contratações.

Para implementar estas ações foi criado o "Núcleo de Concertación con la Industria", da CADAPE, com as funções de: 1) observar e avaliar o cumprimento da política de compras da empresa com relação a bens e serviços de capital; 2) estimar, publicar e difundir o Plano de Aquisições da CADAPE a médio e longo

prazo; 3) avaliar a oferta nacional de equipamentos e materiais nos aspectos de capacidade tecnológica, qualidade dos produtos, preços e prazos de entrega; 4) manter relações periódicas com fornecedores e contratistas para apoiar técnica e financeiramente seu desenvolvimento; 5) velar pela participação majoritária da engenharia nacional nos projetos empreendidos pela CADAFE; 6) ser fator de difusão e unificação do setor elétrico com relação ao cumprimento do Decreto 1.234.

O NCI é constituído por um Secretário Executivo, designado pelo Presidente da CADAFE, e por representantes de cada uma das unidades da empresa, os quais devem estar envolvidos diretamente no planejamento das compras de equipamentos e materiais e com o desenvolvimento e administração do sistema de normalização e qualidade da empresa, assim como com a contratação de serviços técnicos e obras.

Na atualidade, a capacidade nacional de atender a demanda do setor elétrico nas áreas de engenharia, fabricação e montagem alcança 60% das compras totais na área de geração térmica, 80% na geração hidráulica, 85% em transmissão e distribuição e 70% nas sub-estações.

A CADAFE utiliza um Regulamento de Contratação de Obras e Aquisição de Bens segundo o qual o processo de licitação se inicia com uma etapa de pré-seleção, na qual os critérios são as condições financeiras, técnicas e legais requeridas. A CADAFE realiza então um convite somente para as empresas pré-selecionadas, escolhendo finalmente aquela proposta mais vantajosa segundo os critérios da política de compras mencionadas anteriormente. As decisões relativas às compras são tomadas em distintos níveis da administração da empresa - Junta de Diretores, Presidência, Vice-Presidentes, Diretores Executivos - conforme o valor das compras e contratos.

- Petróleos de Venezuela S.A. (PDVSA)

A PDVSA vem buscando adotar as orientações gerais do governo central relativas à ampliação máxima possível das compras nacionais de materiais e equipamentos. Em 1980, 41% de suas compras de materiais e equipamentos foi realizada junto a firmas nacionais. Em 1985, esta percentagem alcançou 57%, sendo que as perspectivas dos encarregados de compras da empresa apontam na direção de novos ganhos. Entretanto, devido à variedade e especificação dos requerimentos da PDVSA, aliados às restrições ao desenvolvimento da indústria venezuelana de bens de capital derivadas do tamanho do mercado nacional, esta percentagem provavelmente não ultrapassará de modo significativo os valores mencionados.

Tendo em vista o objetivo de substituir importações, a PDVSA atua sistematicamente estimulando o desenvolvimento tecnológico dos fabricantes nacionais de materiais e equipamentos que já são seus fornecedores. Além disso, realiza avaliações periódicas de outros fabricantes, com o objetivo de eventualmente convertê-los em supridores da indústria venezuelana de petróleo. Seu manual de fornecedores nacionais conta com informações detalhadas de mais de duzentas empresas nacionais produtoras de bens de capital.

As compras de materiais e equipamentos nacionais são realizadas descentralizadamente pelas suas subsidiárias, seguindo, entretanto, uma programação implementada pela Coordenação de Materiais e Serviços Técnicos da PDVSA. Esta última dispõe ainda de uma subsidiária encarregada de todas as suas compras no exterior (Bariven), com escritórios em Caracas, Houston (EUA) e Haia (Holanda).

A PDVSA dispõe também de um centro de P&D (INTEVEP)

que emprega cerca de 600 profissionais dedicados, em particular, ao desenvolvimento de métodos de recuperação de poços de petróleo e exploração "offshore". Seu acesso ao desenvolvimento tecnológico se dá através de contratos com companhias e governos estrangeiros e universidades do país.

A INTEVEP avaliou, no período 1978-1983, uma ampla lista de produtos originários da indústria venezuelana de bens de capital, que serviu de base ao estabelecimento dos programas da CONDIBIECA para o período 1984-1987, antes mencionados. Esta avaliação estendeu-se também aos sistemas de controle de qualidade utilizados pelas empresas nacionais produtoras de materiais e equipamentos. Entre os itens considerados nesta avaliação estavam: estruturas metálicas, tubos com e sem costura, tanques, recipientes a pressão, caldeiras, intercambiadores de calor, reatores, esfriadores de ar, válvulas, conexões e cabeçais, bombas, motores, transformadores, cabos de alumínio e cobre, painéis de controle e distribuição, compressores, interruptores, peças e partes de máquinas. A participação nacional planejada no fornecimento de bens de capital para a indústria de processos (petroquímica, química, refinação de petróleo, geração de vapor, compressão de gás, alimentos), no médio prazo, é de 70%.

- Companhia Anônima Nacional Telefónos de Venezuela (CANTV)

O regulamento de compras de bens e contratação de obras da CANTV prevê os procedimentos alternativos de licitação pública, concurso privado e compra direta, conforme o valor a ser contratado. Não é necessária a licitação pública ou o concurso privado somente nos casos em que: a) a execução da obra ou o fornecimento dos bens é encomendado a um órgão do setor público; b) se trata de suprimentos ou trabalhos indispensáveis para

o bom funcionamento de uma obra já em execução, imprevisíveis no momento em que esta obra foi contratada, ou que impliquem um aumento na obra ou no custo da mesma; c) conforme a informação fornecida pelo Registro Nacional de Fornecedores ou o Registro de Fornecedores da CANTV, somente um fornecedor produz ou vende os bens ou serviços a serem contratados; d) segundo o Registro sobre o Potencial Industrial e Tecnológico Nacional se verifica que as condições técnicas de determinada obra excluem toda a possibilidade de concorrência; e) se trata da conclusão de trabalhos contemplados em contratos que por qualquer circunstância deixaram de ser executados na sua totalidade e que o início de um novo processo de licitação ou concurso poderia provocar prejuízos para a empresa.

Segundo o regulamento da CANTV, a seleção entre ofertas que se encontrem dentro de uma faixa comum de condições de preço, qualidade e prazos, deve ser feita com base nos seguintes critérios: a) maior participação da engenharia e tecnologia nacional; b) maior incorporação de recursos humanos nacionais em todos os níveis, inclusive o nível gerencial; c) maior valor adicionado ou maior incorporação de partes ou insumos nacionais; d) maior participação nacional no capital da empresa; e) posse da marca NORVEN; f) melhores condições para a transferência de tecnologia; g) fortalecimento de pequenas e médias empresas e cooperativas.

Com o objetivo da aplicação do Decreto 1.234, a CANTV começou a implementar a partir de 1983-1984 um esforço sistemático da promoção do desenvolvimento industrial e tecnológico da indústria nacional de equipamentos e materiais utilizados pelo setor de telecomunicações. Para tanto, foi criado o "Núcleo de Concertación con la Industria" (com base na Coordenação de Tele-

fonia Rural e Móvil de CANTV) e estabelecida uma vinculação de caráter permanente com a programação do CONDIBIECA.

No presente momento, os esforços da CANTV para o estabelecimento de uma política de compras que apoie uma maior participação nacional estão dirigidos aos seguintes aspectos: a) implementação de um registro centralizado de fornecedores da empresa; b) divulgação junto ao setor industrial e comercial do seu programa de investimentos e aquisições para o período 1985-1989; c) avaliação da capacidade tecnológica do país na área de materiais e equipamentos para o setor de telecomunicações; d) consolidação do NCI; e) encomendas de projetos de tecnologia eletrônica para fabricação nacional de materiais e sistemas.

Com vistas à divulgação junto a indústria nacional do seu programa de investimentos de curto e médio prazo, a CANTV desagregou os mesmos nos seguintes módulos: terminais, rede local, rede de longa distância nacional, rede de longa distância internacional e rede de telex. Para cada um destes módulos, foram identificadas as fontes alternativas de suprimento (nacional e importado), incluindo indicações sobre itens cuja possibilidade de fabricação nacional esteja sendo avaliada.

Com relação aos equipamentos incluídos no módulo de terminais, a CANTV, buscando economias de escala, adquire somente um tipo de aparelho de telefone (de uma só cor e fabricado com um índice de 70% de nacionalização de suas partes), produzido pela empresa nacional MAPLATEX, formado por capital misto (CANTV/empresários nacionais). Os telefones públicos são adquiridos junto a uma firma japonesa.

A indústria nacional de equipamentos e materiais eletrônicos está ainda atrasada, comparativamente a vários outros setores industriais da Venezuela. Sua atividade se limita, com poucas exceções, à montagem de produtos eletrônicos de consumo

de massa. O restante, incluindo os equipamentos mais modernos, é importado.

A CANTV é uma empresa fortemente importadora de tecnologia, ainda que com base em MAPLATEX, esteja planejando expandir a linha de fabricação de produtos, tais como: multiplex, conversores multifrequenciais, pulsos decádicos, etc.

Com relação às centrais telefônicas digitais, cuja fabricação nacional é considerada necessária e prioritária, a CANTV está preparando os termos da licitação de modo a que a indústria nacional possa efetivamente dela participar.

Entre os projetos de tecnologia eletrônica apoiados atualmente, estão: a) sistema de taxação eletrônica para substituição dos contadores existentes nas centrais telefônicas eletromecânicas; b) projeto e fabricação de equipamento eletrônico que permita o faturamento automático das chamadas nas repartições públicas; c) relógio eletrônico para aplicação de tarifa, em substituição dos relógios eletromecânicos atualmente encarregados da emissão de impulsos para aplicação da tarifa de longa distância; d) automatização do centro de manutenção internacional; e) modificação do telefone de aluguel; f) analisador de chamadas para a central internacional; g) modernização e adequação do Centro Operacional de Serviços Especiais, para monitorar e processar os diferentes sinais de áudio e vídeo, servidos pelos sistemas nacionais e internacionais desde e para as plantas transmissoras. Todos estes projetos incluem as etapas de elaboração de especificações por CANTV, processo licitatório, fabricação de protótipo e prova de campo.

Finalmente, é importante assinalar que em nenhuma das empresas pesquisadas existe qualquer tipo de orientação ou política destinada a promover compras na região.

CAPÍTULO II: DETERMINANTES DAS COMPRAS DAS EMPRESAS ESTATAIS —
UMA INTERPRETAÇÃO DOS RESULTADOS DA PESQUISA

Inspirado pela observação de que não existem políticas sem teoria, o propósito deste capítulo é interpretar os resultados da investigação das políticas de compras de algumas Empresas Estatais (EE) na América Latina incorporando um marco analítico que parte da lógica que governa a escolha de fornecedores de bens de capital e serviços de engenharia por parte das Empresas Estatais.

Este quadro empírico-analítico serve de base para as sugestões feitas no capítulo III de políticas que visam aumentar a participação de compras intraregionais, evitando "pedirle peras al olmo" por uma visão equivocada da lógica destas instituições. As EEs são caracterizadas por uma ambiguidade estrutural: são instituições que, como empresas, são governadas por uma lógica definida por relações de troca e acumulação estabelecidas no mercado, mas, como "Estado", incorporam objetivos que refletem outra ordem de interesses, mais coletivos. Como será visto a seguir, estas duas lógicas são por vezes irreconciliáveis, levando a conflitos dentro da empresa e desta com o Estado.

A próxima seção apresenta os principais condicionantes macroeconômicos dos investimentos das EEs, enfatizando aqueles mais relacionados à ação do Estado.

A segunda seção busca dar conta da especificidade setorial da operação das EEs, enfocando os determinantes que emanam da base técnica do setor em que estas se inserem, a importante dimensão financeira destes investimentos e as implicações das relações intersetoriais.

Finalmente, a terceira seção analisa os determinantes

internos das EEs em sua relação com o Estado, refletindo a ambiguidade acima citada.

i) Determinantes macroeconômicos

Nas presentes condições dos países latino-americanos, quatro grandes condicionantes macroeconômicos parecem afetar de modo importante a intensidade dos investimentos das EEs e sua orientação em termos de fornecedores: a taxa de crescimento da economia, as condições financeiras do Estado, a disponibilidade de divisas e o nível de desenvolvimento da produção de bens de capital e serviços de engenharia na região.

Por razões técnicas, econômicas e políticas, vistas um pouco mais detalhadamente a seguir, as EEs tendem a concentrar-se em setores intermediários da estrutura econômica, fornecendo insumos e serviços de uso geral (aço, petróleo, energia, etc.). Embora o porte dos investimentos que requerem possibilidade sua utilização contra-cíclica, na maior parte dos casos tal não ocorre, tendendo os investimentos destas empresas a acompanhar, mesmo que de forma defasada devido à extensão do período de inversão, a direção do desenvolvimento da economia. Deste ponto de vista, o desempenho econômico dos países estudados não estimulou grandes investimentos por parte das Empresas Estatais no período recente, conforme aponta a Tabela 3 do capítulo inicial.

Na crise por que passam os países latino-americanos está profundamente imbricada a crise do Estado. No campo econômico, a fase mais visível desta crise é a financeira, resultado de um descompasso entre as obrigações assumidas pelo aparato estatal ao longo do processo de industrialização e urbanização e uma estrutura fiscal inadequada, desequilíbrio aumentado pela re

dução do nível de atividade econômica, que tende a reduzir as receitas mais que proporcionalmente aos gastos.

Nas condições acima descritas, os investimentos diretos do Estado e os investimentos das EEs tendem a ser os primeiros gastos a serem cortados, preservando-se até o último momento os gastos correntes, notadamente com pessoal, inclusive por razões políticas.

Quando à crise combina-se a inflação, a tendência ao corte de investimentos públicos é acentuada pela adoção de um receituário de políticas antiinflacionárias ortodoxo, dominante na região. No passado recente, alguns dos países da região, notadamente Argentina e Brasil, adotaram medidas mais heterodoxas de controle da inflação. No entanto, ainda é cedo para avaliar os efeitos destas medidas sobre o investimento das EEs.

A crise do Estado na América Latina vai, no entanto, mais além dos aspectos financeiros, abarcando a própria legitimidade do padrão de intervenção estatal "desenvolvimentista" que vigiu na região no período subsequente a Segunda Grande Guerra.

A crise dos regimes políticos que permeia, mais ou menos abertamente, todos os países da região, traduz a frustração das esperanças incorporadas ao projeto de industrialização e urbanização associado ao "Estado desenvolvimentista". Com esta crise, colocou-se em questão todo o padrão de intervenção do Estado na economia e na sociedade e, especialmente, os instrumentos de ação direta do Estado na órbita das relações de mercado, como as Empresas Estatais. Em consequência, os projetos de expansão destas passaram a ser severamente criticados por razões políticas, além das econômicas, freando o seu desenvolvimento, notadamente naqueles países onde ideologias neoliberais ressurgiram virulentamente.

A crise latino-americana encontra parte das suas raízes mais profundas na forma de inserção destas economias na divisão internacional do trabalho. Em muitos países da região o processo de ajustamento às condições de restrição de divisas foi ortodoxamente recessivo, normalmente associado à defesa do livre-comércio. Além de suas consequências depressivas para a indústria local de bens de capital e de serviços de engenharia, este padrão de ajustamento tem um duplo efeito negativo sobre as compras regionais das EEs: o ajuste recessivo tende a reduzir os investimentos das EEs e o livre-comércio tende, por razões detalhadas a seguir, a orientar as compras remanescentes de bens de capital e serviços de engenharia para os países desenvolvidos.

Na história da industrialização latino-americana, restrições de divisas frequentemente tiveram um efeito impulsionador das atividades internas. Analogamente, as transações intraregionais podem vir a ser estimuladas por tais restrições, se os países se puserem de acordo em realizá-las em moedas da região ou escriturais ou via mecanismos de "countertrade". No entanto, a utilização destes instrumentos para compras regionais de bens de capital e serviços de engenharia pelos países pesquisados tem sido limitada.

Inversamente, se houver uma insistência que as compras intraregionais sejam feitas em moeda forte, o custo de oportunidade destas aquisições será provavelmente elevado. Considerando que serão raras as vezes em que, no curto prazo, os produtos da região serão muito competitivos com os dos países desenvolvidos, conforme é visto abaixo, a motivação política e/ou a fé nos argumentos da indústria nascente (inclusive o horizonte de longo prazo que estes requerem) terão que ser muito robustos para justificar as compras regionais. Embora tanto a motivação como a

fé hajam escasseado na região, recentes iniciativas de integração econômica e articulação política, como a constituição do SELA, do Grupo de Cartagena e os acordos estabelecidos entre Argentina, Brasil e Uruguai, parecem delinear um quadro mais favorável. A pesquisa de campo antecedeu à assinatura dos acordos acima mencionados, tornando impossível a avaliação de seus efeitos sobre as compras regionais das EEs, que, supõe-se, serão positivos.

Mesmo se as condições econômicas e políticas acima discutidas fossem ainda mais favoráveis, tais condições apenas não seriam suficientes para assegurar a intensificação a curto prazo do comércio intraregional de bens de capital e serviços de engenharia baseado nas compras das EEs.

Como se sabe, uma das características do padrão de industrialização latino-americano, quando comparado ao padrão dos países avançados, é um relativo atraso no desenvolvimento dos setores produtores de bens de capital e serviços de engenharia.

É preciso, porém notar que os países da região apresentam um quadro de grande heterogeneidade neste respeito, conforme apontado no capítulo anterior. A produção destes bens e serviços encontra-se fortemente concentrada nos três países mais industrializados (Argentina, Brasil e México) e, mesmo nestes, desenvolveu-se de forma desigual, mais fortemente no segundo que nos demais. Com efeito, hoje o Brasil apresenta a maior indústria de bens de capital do Terceiro Mundo (China excluída), produzindo uma gama de produtos de alta complexidade tecnológica e serviços de engenharia (especialmente em construções pesadas) que vão da engenharia de detalhe ao projeto básico.

Nos países "médios" da região (Chile, Colômbia, Peru e Venezuela) a produção de bens de capital concentra-se em pro-

dutos relativamente simples e os serviços de engenharia são principalmente de detalhe, enquanto no resto da região estas atividades são ainda muito incipientes.

Em decorrência da própria crise, vários países, a exemplo do Brasil e Venezuela, seguiram políticas de desenvolvimento das indústrias nacionais de bens de capital e dos serviços de engenharia. Estas medidas de incentivos à substituição de importações incluíram políticas de "compre nacional" por parte de Empresas Estatais, discutidas em maior detalhe no capítulo anterior. No entanto, estas políticas tiveram um cunho eminentemente nacional, destituídas de objetivos regionais. Por razões analisadas na próxima seção, e conforme demonstra a experiência das empresas estudadas, a passagem do "compre nacional" ao "compre regional" não é espontânea, requerendo medidas de políticas específicas.

A despeito destas políticas, a região apresenta ainda uma relativa abundância de produtores de bens e serviços relativamente simples, cuja competitividade internacional é, no entanto, reduzida (veja-se a próxima seção), ao lado de uma oferta muito restrita de equipamentos e serviços mais complexos. Infelizmente, conforme a pesquisa mostra, a demanda das EEs tende a concentrar-se nestes últimos.

Em consequência, para que os seus benefícios tenham abrangência regional, uma política de compras intraregionais baseada nas EEs, deve ser acompanhada de uma estratégia industrial e tecnológica que, explorando as margens de integração e complementaridade, reduza a heterogeneidade dos setores produtores de bens de capital e serviços de engenharia dos países da região.

Foge aos propósitos deste relatório detalhar tal estratégia. No entanto, cabe assinalar que as EEs podem desempenhar

um papel importante na sua formulação e implementação. Conforme aponta o exemplo da CANTV, as EEs podem associar-se a fabricantes locais, ou podem usar seu poder de compra para regular, como no caso da TELEBRÁS, o número de participantes do mercado, evitando a atomização da oferta. Em tese, numa perspectiva regional, duas ou mais EEs poderiam unir esforços para formar fornecedores, em associação com capitais privados, e articular suas compras para viabilizar indústrias regionais.

Embora o quadro econômico e político acima esboçado não seja róseo, nenhum dos problemas apontados é, a priori, irremovível. No entanto, as soluções possíveis (algumas das quais acima apontadas) requerem o investimento de consideráveis recursos políticos. Uma das vantagens da atual crise pode ser, precisamente, a busca de caminhos alternativos para o desenvolvimento dos países latino-americanos, entre os quais se destaca uma maior integração regional. Ressalvadas as suas limitações, as compras das Empresas Estatais constituem uma peça importante deste processo.

ii) Determinantes setoriais

A inserção setorial das EEs é um dos principais determinantes da sua política de compras. Diretamente, o setor define os encadeamentos da Empresa com os demais setores e os requisitos técnicos a que estão sujeitas as suas compras e, indiretamente, o setor plasma as relações entre Empresa e Estado, constituindo um dos principais elementos que definem a política de preços e a autonomia financeira da Empresa vis a vis o Estado e, conseqüentemente, sua autonomia nas decisões de compras.

A base técnica do setor vai afetar a política de compras da Empresa, em primeiro lugar, pela definição dos critérios

de suprimento e, em segundo lugar, pela indivisibilidade de aquisições.

Requisitos Técnico-Econômicos — um produto ou um serviço podem ser vistos como um conjunto de atributos, como preço, desempenho de dadas funções, confiabilidade, durabilidade, apresentação, etc. O peso relativo destes atributos na decisão de comprar o produto é variável. No caso de bens de capital e serviços de consultoria, fatores estéticos, como apresentação "styling", etc., tendem a ser pouco importantes, centrando-se a decisão no "mix" preço/desempenho/confiabilidade/durabilidade.

No entanto, os bens de capital e serviços de consultoria constituem um universo heterogêneo, em termos do peso relativo dos atributos. Entre os determinantes da estrutura do "mix" encontra-se, em primeiro lugar, a margem de tolerância a que está sujeito o produto ou serviço. Quando esta margem é estreita, ou seja quando o mau funcionamento de um equipamento ou sua baixa confiabilidade (ou durabilidade) podem trazer graves prejuízos à empresa, a ênfase do "mix" tende a recair sobre os aspectos técnicos, ficando o preço relegado a uma posição secundária.

Produtos padronizados, normalmente feitos em série, têm, em regra, margens de tolerância claramente definidas e testadas. O mesmo não ocorre em produtos feitos sob encomenda, onde a garantia do comprador normalmente repousa sobre a experiência do fornecedor de projetar e produzir bens sujeitos a margens de tolerância semelhantes.

Tanto as margens de tolerância como o uso de produtos sob encomenda variam de setor para setor. No entanto, nos países estudados, as EEs tendem a atuar em setores onde as margens de tolerância são relativamente estreitas e onde há um uso bastante intenso de bens produzidos sob encomenda, como na produção

de energia elétrica e refino de petróleo.

A possibilidade que as compras destes setores sejam orientadas para dentro do país ou intraregionalmente vai depender em boa medida do nível de desenvolvimento dos fornecedores locais, e, mais precisamente, da experiência prévia destes fornecedores em suprir bens e serviços que se conformem às margens de tolerância definidas pelas EEs. Como economias de aprendizado desempenham um papel crítico na evolução dos custos de bens de capital e serviços de engenharia, a experiência prévia dos fornecedores também afeta fortemente o preço de seus produtos e serviços.

Em consequência, conforme apontam as entrevistas feitas na pesquisa, forma-se, frequentemente, um círculo vicioso, em que, por não terem experiência, os fornecedores locais são excluídos das compras das EEs já no estágio de pré-qualificação para a concorrência; jamais desenvolvendo, assim, a experiência necessária.

Neste aspecto destacam-se as experiências da CNEA e da PETROBRÁS pela disposição de romper este círculo vicioso, mediante o estudo detalhado das possibilidades da oferta local, transferência de tecnologia de projeto e fabricação a estes ofertantes e a disposição de correr riscos, utilizando fornecedores locais. É importante assinalar que a avaliação por estas EEs dos resultados deste esforço é inequivocamente positiva.

A barreira à entrada posta pela experiência aplica-se de forma diferenciada entre os fabricantes da região. Aqueles que são subsidiárias de firmas estrangeiras podem invocar a seu favor a experiência da matriz ou do grupo internacional, restando aos fabricantes locais, sob pena de serem excluídos das compras das EEs, o recurso ao licenciamento de tecnologia ou "joint

ventures" com produtores estrangeiros, recursos nem sempre possíveis ou desejáveis, quer do ponto de vista empresarial ou nacional.

Para os fabricantes sob controle nacional sediados em outros países da região, a barreira à entrada tende a ser ainda maior, especialmente se operam com tecnologia própria, pelas dificuldades de comprovarem junto ao comprador a sua capacidade de projetar e produzir os bens e serviços segundo os requisitos deste. Conforme demonstram as entrevistas, as EEs desconhecem as condições técnicas e industriais dos outros países da região e evidenciam forte relutância em tratar fabricantes nacionais de outros países da mesma forma que tratam os de seu país.

Os produtores da região encontram-se em posição desvantajosa também pelo lado dos custos, especialmente aqueles sediados nos países médios e pequenos. Além de não contarem com economias de aprendizado, conforme já mencionado, seus custos são onerados pelo subdesenvolvimento do tecido industrial dos seus países, que os obriga a uma integração vertical maior que seus congêneres dos países mais desenvolvidos, que usufruem das economias de escala e escopo dos fornecedores especializados de partes e componentes. Igualmente, a menor dimensão dos seus mercados, impede-os de, nos produtos padronizados, beneficiarem-se de economias de escala estáticas.

Não obstante, convém insistir que, para uma gama muito ampla de bens de capital e serviços de engenharia adquiridos pelas EEs, o seu preço (dentro de limites razoáveis de variação) só intervém na decisão após os requisitos técnicos serem satisfeitos.

Em consequência, os mecanismos atualmente existentes de favorecimento das compras regionais, centrados exclusivamente

em reduções de custo via privilégios tarifários, passam ao largo do círculo vicioso acima descrito. Sua eficácia parece restrita a bens relativamente simples, de produção padronizada.

Mesmo para estes últimos bens é duvidoso que a preferência tarifária outorgada pelo marco legal seja eficaz, especialmente para os produtores dos países médios e pequenos, onde o custo de produção tende a ser alto pelas razões acima citadas. Nestes casos, parece pouco provável que as concessões tarifárias cheguem a compensar as desvantagens absolutas de custos.

A eficácia de medidas centradas apenas no preço dos produtos parece ainda menor quando se considera que, para compradores como as EEs, este preço aparece ponderado pelas condições de financiamento das mercadorias. Com efeito, o financiamento constitui, ao lado dos requisitos técnicos, o grande determinante da origem das compras das EEs, sendo discutido em mais detalhe a seguir.

Cabe, finalmente, lembrar que, na maioria dos países, as EEs gozam de isenções tarifárias em suas importações de bens de capital, o que reduz ainda mais o efeito das margens de preferência aduaneiras para efeito de orientar as suas compras para a região.

Indivisibilidade: tempo de entrega — As decisões de compras mais importantes das EEs referem-se a instalação de novas unidades de produção. Estas constituem um sistema de serviços e equipamentos onde o tempo de entrega é um fator essencial para o sucesso do empreendimento. Da mesma forma que os requisitos técnicos acima discutidos, a avaliação pela empresa compradora dos riscos envolvidos no não cumprimento dos prazos varia segundo a experiência do fornecedor e conforme os produtos são padronizados ou sob encomenda, levando também à formação de círcu-

los viciosos de exclusão de compras locais (nacionais ou regionais).

Neste aspecto também a pesquisa mostra que as firmas sediadas em outros países da região encontram-se em situação desvantajosa, pela dificuldade de identificar as oportunidades em tempo hábil, pela falta de contatos com as EEs dos outros países e, finalmente, pela sua experiência limitada numa ampla faixa de bens e serviços. Note-se que não há nas EEs entrevistadas qualquer mecanismo de divulgação regional de suas compras.

Aqui, uma vez mais, características internas da Empresa, como a sua capacidade de planejamento e suas relações com o Estado que afetam esta última capacidade, vão influir decisivamente na definição dos tempos de entrega e na participação de firmas locais no suprimento, pontos discutidos abaixo em maior detalhe.

Indivisibilidade: financiamento — Bens de capital, como se sabe, são normalmente adquiridos a crédito. As EEs na América Latina, como as estudadas, tendem a atuar em setores onde o porte dos investimentos necessários para a implantação de novas unidades de produção é substancial, devido às escalas econômicas mínimas de produção. Isto faz com que a dimensão financeira assuma um papel fundamental na orientação de compras.

Assim, na composição do "mix" de atributos que define a aquisição, as condições de financiamento (juros, comissões, prazos de carência e pagamento, etc.) assumem um papel crítico. O peso relativo deste fator dependerá, em boa medida, da capacidade da Empresa de financiar com recursos próprios seus projetos de expansão, o que, no caso das EEs, passa normalmente por negociações com outras instâncias do Estado quanto à sua política de preços, ampliações de capital pelo Tesouro, etc.

Quando as empresas não têm condições internas de financiar os seus projetos, as condições dos sistemas internos de crédito a longo prazo e do mercado de capitais passam a ser essenciais na orientação de compras. Na América Latina, a precariedade destes sistemas, agravada pela crise por que passa a região, especialmente pela crise do Estado, frequentemente leva à necessidade de utilização de créditos externos.

Na forma de créditos de fornecedores ou de agências estatais externas (EXIMBANK, KFW, etc.), o financiamento externo normalmente leva a que as compras sejam dirigidas para os países financiadores. Mesmo no caso de agências internacionais, como o Banco Mundial e o BID, que operam com concorrências internacionais, as preferências dadas a fornecedores locais e, especialmente, regionais, são pequenas, principalmente para empresas sob controle nacional, cuja experiência menor deixa-as em condições competitivas desvantajosas.

O círculo vicioso antes referido ganha aqui um novo e mais poderoso elo, o financeiro. A menos que este elo seja rompido, mediante o desenho e implementação de mecanismos financeiros que permitam a compra de bens e serviços da região, será muito improvável que as EEs possam vir a tornar-se instrumentos eficazes de integração regional. Embora iniciativas como a LATINO-EQUIP sejam promissoras, o seu porte atual é insuficiente para atender às necessidades de financiamento das EEs entrevistadas.

Vista pelo ângulo dos encadeamentos intersetoriais, a inserção setorial da Empresa influi tanto direta como indiretamente sobre sua política de compras. Em termos de encadeamento para trás, define as indústrias e serviços dos quais a Empresa comprará bens e serviços segundo os critérios técnico-econômico-financeiros vistos acima.

É preciso, porém, notar que, na América Latina a maioria das EEs está inserida em setores produtores de insumos básicos (aço, petróleo) ou de serviços de infraestrutura (energia, comunicações). Esta inserção setorial não se deve, naturalmente, ao acaso. Resulta de uma combinação de fatores, em que se destacam o porte e o longo prazo de maturação dos investimentos necessários nestes setores, a incapacidade ou desinteresse dos capitais privados de realizar tais investimentos, a deficiência dos sistemas nacionais de crédito e de mercado de capitais e, em certos casos, a vontade política de manter estas atividades sob controle nacional. O próprio fato de serem bens de uso geral e indispensável ao resto do sistema econômico, por vezes "non-tradables", fez com que o Estado, face à inação do setor privado e a motivações políticas, assumisse a responsabilidade pelo seu suprimento.

No entanto, a mesma posição setorial que levou o Estado a constituir as EEs, faz, por vezes, com que o Estado limite o seu desenvolvimento como empresas, forçando-as, por exemplo, a praticar preços subsidiados que, se de um lado, favorecem o processo de acumulação dos seus clientes, por outro lado, impõe severas restrições à capacidade financeira das EEs. Obrigando-as a buscar fontes externas de financiamento para seus projetos de expansão, o Estado limita, como vimos, suas compras locais de bens de capital e serviços de engenharia. Assim, indiretamente, os encadeamentos para a frente do setor em que está situada a EE constituem em poderoso elemento definidor da sua política de compras.

Os casos vistos na pesquisa ilustram bem a análise acima. Fatores financeiros constituíram um bloqueio às compras da SEGBA e foram um limitador importante da nacionalização das

compras do setor elétrico brasileiro, onde o financiamento externo foi largamente usado para as aquisições de bens de capital. Inversamente, as políticas da PETROBRÁS e PDVSA derivam, em boa medida, de sua capacidade de financiar seus investimentos, baseadas em políticas de preços realistas, em contraste com tarifas energéticas e de comunicações frequentemente administradas em níveis abaixo da inflação.

Cabe reiterar, neste contexto, a singularidade da experiência da CNEA, onde logrou-se utilizar um esquema financeiro-industrial tradicionalmente desfavorável a compras locais (acordos "turn-key"), para estimular a indústria nacional. Como já foi descrito, esta experiência tem por base a decisão política de desenvolver a indústria nacional, traduzida ao nível de negociação com o contratante principal por meio de listas impositivas de compras locais, e a capacidade técnica desenvolvida na CNEA, inclusive de avaliar e fomentar a capacidade dos fornecedores locais. Destacam-se, ainda, nesta experiência a disposição da CNEA de arcar com os riscos da inexperiência e a disponibilidade de recursos financeiros para cobrir o custo adicional derivado do uso de fornecedores locais. É importante, finalmente, assinalar a avaliação positiva que a CNEA faz desta experiência, que pode ser aproveitada por outros países da região, inclusive os de menor desenvolvimento relativo.

iii) Determinantes ao nível da Empresa

A EE caracteriza-se, como vimos, por ser, ao mesmo tempo, "empresa" e "Estado". Enquanto "empresa", comparte com suas congêneres privadas objetivos de acumulação em condições "satisfatórias". Estas últimas incluem níveis de riscos adequados. A análise anterior e a pesquisa de campo sugerem que a lô

gica microeconômica das EEs na América Latina defronta-se com condições que lhe dão um forte viés pró-importações dos países desenvolvidos e contra compras locais, especialmente de empresas nacionais, e, ainda mais, de empresas regionais.

Em tanto que Estado, a EE incorpora objetivos de outra ordem, como o controle nacional de atividades econômica e tecnologicamente estratégicas e o suprimento de bens e serviços essenciais ao processo de acumulação geral, a baixo custo. Conforme já foi apontado, há frequentemente contradições entre as duas ordens de objetivos, cuja solução varia de empresa a empresa e mesmo ao longo da vida de uma mesma empresa.

É importante notar que, enquanto o desenvolvimento dos setores clientes das EEs constitui um dos seus objetivos políticos tradicionais, o progresso dos seus fornecedores, pela utilização do poder de compra das EEs, constitui um objetivo recente e ainda relativamente pouco incorporado à "cultura" destas instituições. Entre as empresas estudadas destacam-se, neste aspecto, a CNEA e a PETROBRÁS. Esta diferença na visão política dos encadeamentos para frente e para trás das EEs provavelmente explica-se, em parte, pelo próprio padrão de desenvolvimento industrial latino-americano, em que a expansão do setor produtor de bens de capital e dos serviços de engenharia tiveram baixa prioridade.

A evolução ocorrida até o presente momento nas políticas, procedimentos e instrumentos de compras das EEs ao longo do período pós-Segunda Guerra Mundial, a exemplo da PETROBRÁS, pode ser caracterizado por três distintas etapas, modalidades ou ênfases: a) importação de bens e serviços; b) política de compras nacionais; e c) política de capacitação tecnológica dos fornecedores nacionais. Esta caracterização é esquemática e simplificado

ra, já que poucas Empresas Estatais da região passaram por estas três etapas e em certas empresas, as ênfases (em particular, b e c) podem coincidir no tempo como demonstra o caso da CNEA. Acompanhando estas distintas ênfases, ocorrem necessariamente diferentes conformações da estrutura institucional das EEs no que se refere à gerência dos projetos de investimento e diferentes articulações das EEs com o meio empresarial local e com o restante da estrutura do Estado, como demonstram os casos estudados.

Embora o objetivo de integração latino-americana tenha uma história longa, é forçoso reconhecer que, a despeito de iniciativas como o ALAC e a ALADI, ele tem sido mais honrado no discurso que na prática, especialmente em termos de diretrizes claras do Estado às Empresas Estatais. As iniciativas de cooperação que estas já tomaram, constituindo organismos de caráter setorial (por exemplo, nas áreas de energia elétrica e petróleo) obedecem a uma lógica mais técnica que política. Embora promissores, são ainda um passo muito inicial para o uso do poder de compra das EEs como instrumento de integração.

Mesmo que os objetivos de Estado sejam claros (e, como vimos, não o são em termos de desenvolvimento de fornecedores regionais), sua eficácia ao nível das EEs passa por um processo de "internalização" destes objetivos na Empresa. Esta condição é especialmente importante para políticas que passam por decisões que têm um conteúdo muito específico à firma, como ocorre nas compras de equipamentos e serviços de engenharia.

Com efeito, a definição de requisitos técnicos e avaliação de riscos para a empresa, que incidem fortemente sobre a origem dos supridores, conforme vimos, constituem uma das últimas instâncias de autonomia das EEs. Neste aspecto, o conhecimento técnico constitui um importante recurso de poder, em que,

normalmente a EE tem vantagem em confronto com os demais aparatos da administração estatal. Embora a história das EEs dos setores estudados apresente vários exemplos de seleção de fornecedores impostas às EEs (como em casos de créditos de fornecedores negociados com o exterior por instâncias governamentais superiores às EEs no setor elétrico brasileiro), estas reagem fortemente a este tipo de imposição.

Para que uma política de compras seja eficaz, sem que o Estado tenha, a cada decisão, de gastar um importante capital político, é necessário que esta política esteja traduzida dentro da Empresa, em termos de sistemas internos de recompensas e sanções pelas decisões tomadas e por procedimentos operacionais relativamente padronizados. O Estado pode influir especialmente sobre o primeiro nível, pela sua capacidade de indicar e remover os principais dirigentes das EEs, mas sua interferência sobre os procedimentos operacionais tende a ser reduzida.

Na falta de indicações claras de parte do Estado de que o objetivo de ampliar as compras regionais e nacionais constituem objetivos importantes para a EE, é natural que sua direção e seu corpo técnico adotem políticas e procedimentos que minimizem os seus riscos de incorrer em sanções por uma compra local ou regional que, eventualmente, seja mal sucedida. Esta atitude minimizadora de risco leva a uma preferência por fornecedores tradicionais, oriundos dos países desenvolvidos, cuja experiência coloca a decisão acima de qualquer suspeita de incuria pelo bem público e a pesquisa identificou vários exemplos deste comportamento.

Não basta porém que as indicações de políticas do Estado sejam claras e que os dirigentes das EEs as sigam. Para que se expandam as compras intraregionais é necessário que se

estabeleçam procedimentos operacionais que reduzam o risco que as EEs vêm na aquisição de bens e serviços de firmas da região.

Parte deste risco pode ser atribuído à falta de conhecimento das reais potencialidades dos produtores dos outros países e a preconceitos de ordem cultural.

A capacidade técnica das EEs de desagregar os componentes dos sistemas que adquirem e de analisar a capacidade dos ofertantes é, evidentemente, um elemento crítico neste processo. Quanto menos preparado, tecnicamente, for o corpo funcional da EE mais ele tenderá a apoiar-se, estritamente, em critérios de experiência. Como vimos, o sucesso da CNEA e da PETROBRÁS está intimamente vinculado à capacidade do seu corpo técnico.

No entanto, uma outra parte da percepção do risco pelas EEs corresponde a deficiências reais destes fornecedores e é injustificável que as EEs sejam por elas penalizadas. Assim, no último capítulo deste relatório sugerem-se medidas que buscam romper o círculo vicioso antes analisado, tanto pela lado das EEs como do lado dos seus fornecedores.

Os procedimentos acima citados não se cingem apenas às operações de compra. Para que as empresas da região possam ampliar sua participação nas aquisições das EEs, é necessário que sejam delas advertidas em tempo hábil. Esta dimensão temporal remete à questão do planejamento dos investimentos das EEs. Este depende não apenas de condições internas das EEs, como de sua relação com o Estado.

Empresas que gozam de maior autonomia financeira têm melhores condições de planejar seus investimentos, especialmente em países onde o investimento público tende a oscilar substancialmente ao sabor de variações na política macroeconômica. Em consequência, parece aconselhável que os programas de aumento

de compras regionais tenham início por aqueles setores onde as EEs tenham maiores condições de auto-financiamento e de planejamento a longo prazo, atividade que, na maioria das empresas estudadas, necessita ser substancialmente melhorada.

Na seção anterior enfatizou-se o papel que a disponibilidade de recursos financeiros desempenha na orientação das compras das EEs. No entanto, embora esta disponibilidade seja uma condição suficiente, é indispensável que haja uma decisão política orientando o uso destes recursos, sob pena de tender-se a utilizar as disponibilidades em moeda local principalmente em compras a subsidiárias de firmas estrangeiras e as divisas para importações de países industrializados de fora da região.

A "cultura" de uma empresa, abrangendo tanto os valores compartilhados pela parte dominante dos tomadores de decisão, como os seus procedimentos operacionais, leva tempo para se consolidar. Em consequência, é importante que as indicações de política do Estado sejam não apenas claras como sustentadas ao longo do tempo. Uma vez estruturada na direção certa, esta "cultura" tende a reproduzir-se endogenamente, sugerindo que, nestas situações, convém que o Estado limite a sua interferência na Empresa.

Em algumas EEs na América Latina, a exemplo da PETROBRÁS no Brasil e a CNEA na Argentina, há uma tradição de utilizar o seu poder de compra para o fomento de fornecedores nacionais, embora não para os regionais. Tal orientação parece estar associada a empresas cujo processo de criação teve um sentido político muito claro, com forte conteúdo nacionalista. Nestas condições a dependência de importações parecia pouco aconselhável, sugerindo a necessidade de desenvolver um parque fornecedor local. Ao mesmo tempo, o conteúdo político da sua criação desen-

volveu uma cultura marcada por um forte esprit de corps e coesão de objetivos. Finalmente, ainda devido a este conteúdo político, estas empresas contaram com recursos financeiros para levar a frente seus planos de investimento.

A partir de sua criação, o processo de relacionamento destas empresas com seus fornecedores parece ter sido basicamente endógeno. A excepcionalidade da sua formação no panorama econômico e político dos países latino-americanos talvez explique porque, conformando-se ao quadro analítico acima esboçado, elas constituam as exceções que confirmam a regra.

CAPÍTULO III: SUGESTÕES DE MEDIDAS DE POLÍTICA

A análise anterior sugere que diversas medidas podem ser adotadas para remover, ao menos parcialmente, os obstáculos à expansão das compras intraregionais das EEs.

Tomaremos como hipótese de trabalho que existem certas condições macroeconômicas e políticas, discutidas no Capítulo II, necessárias à realização de compras regionais. Assim, suporemos por exemplo que a política macroeconômica não impede investimentos das EEs e que há uma vontade política e econômica de aumentar a integração latino-americana. Embora, quiçá, heróica, esta hipótese é necessária, sob pena de direcionar este relatório para uma discussão sobre o padrão de desenvolvimento dos países da região, que, embora pertinente, extravasa os seus termos de referência.

A ênfase das sugestões apresentadas recai, como nos capítulos precedentes, nos determinantes técnicos, econômicos e financeiros do comportamento das empresas estatais.

Os aspectos legais, embora não negligenciados, são supostos adaptáveis a novas condições econômicas e políticas. Em verdade, como foi visto na pesquisa, as compras nacionais contam com amplo aparato legal para sua proteção. No entanto, as EEs, quando lhes convêm, têm conseguido evadir estas determinações por meio de isenções específicas. Estas, dentro da perspectiva deste estudo, devem ser modificadas, alargando-as para as compras regionais e restringindo-as para compras de fora da região. Este processo, porém, só será viável se as autoridades governamentais e as próprias EEs estiverem comprometidas com um aumento do intercâmbio regional, o que só ocorrerá se se transformarem as condições que pautam as compras das EEs.

No plano regional, argumentou-se que o tipo de dispositivo legal existente, centrado sobre margens de preferência tarifária, tem, intrinsecamente, uma eficácia limitada para estimular as compras regionais das EEs. Assim, mais do que buscar alterações neste instrumento, é mais produtivo buscar novos mecanismos, que atuem diretamente sobre os principais determinantes do comportamento das EEs, o que trará, como decorrência, modificações no corpo legal pertinente. Um conjunto articulado destes mecanismos é sugerido a seguir, acompanhado de sugestões de formas institucionais adequadas para sua implementação.

1) Riscos

Conforme vimos, a percepção de que a compra intraregional, especialmente de fabricante que não seja ligado a grupos internacionais, implica em um risco maior que nas compras de países desenvolvidos ou de fornecedores locais, constitui um dos principais obstáculos à aquisição de bens de capital e serviços de engenharia de outros países latino-americanos. No entanto, há várias medidas que podem ser tomadas para reduzir o risco percebido pelas EEs nas compras regionais:

i) Conhecimento das condições de oferta

Na medida em que os fornecedores regionais não hajam sido considerados desde a própria concepção dos projetos das EEs, não há como pretender que a oferta regional seja plenamente aproveitada. O desconhecimento da experiência dos fornecedores da região leva, como vimos, a uma percepção de risco frequentemente exagerada.

Dentro desta perspectiva, é manifesta a importância do levantamento e diagnóstico periódico da evolução da oferta regio

nal, permitindo manter as EEs atualizadas acerca das oportunidades para suas compras.

A demanda por bens de capital e serviços de engenharia tem, como vimos, um caráter setorial específico. As EEs já realizam avaliações periódicas dos seus fornecedores nacionais, sistematizadas em cadastros específicos. A publicação periódica de Cadastros Setoriais Latino-americanos das firmas de engenharia, montagem e produtoras de materiais e equipamentos, em que a experiência e capacidade destas fossem descritas, poderia converter-se em um elemento catalizador deste processo de avaliação sistemática de oferta regional, dando continuidade a iniciativas nesta direção, já realizadas pela FELAC, FIIC, CIER e JUNAC. A troca das informações contidas nestes cadastros constituiria um subsídio importante para as compras regionais.

No entanto, sabe-se que nem todas as informações relevantes são registradas em cadastros e que o contato pessoal é um dos principais canais de transmissão de informações técnicas e econômicas.

O conhecimento, a nível adequado de detalhe, da oferta regional do setor de bens de capital requer, pois, que os agentes diretos da demanda estatal, isto é, os técnicos responsáveis pelo planejamento, compras e engenharia nas EEs da região sejam postos em contato periódico e realizem um intercâmbio sistemático de experiências relativas a implementação das compras nacionais, de modo que estas experiências se traduzam em normas e procedimentos operacionais de cada EE.

Este intercâmbio poderia levar ao estabelecimento de critérios comuns de apreciação e classificação de fornecedores de modo que, confrontadas com um cadastro de outra empresa, cada EE teria condições de avaliar as possibilidades de fornecimento

de outros países.

Por meio deste intercâmbio poderiam ser instrumentadas iniciativas como a agregação de pacotes regionais, nos quais duas ou mais EEs se uniriam para comprar na região, dividindo as aquisições entre os seus países e, eventualmente, outros da região, dependendo dos mecanismos financeiros disponíveis. Desta forma as indústrias e serviços nacionais seriam beneficiados por economias de escala e especialização, dando partida a um "círculo virtuoso" de acumulação.

Igualmente, através do intercâmbio acima citado, as EEs poderiam sinalizar a seus fornecedores nacionais oportunidades de formação de consórcios, "joint-ventures" e contratação de componentes e serviços com outras empresas da região, com benefícios para todas as partes.

O intercâmbio de informações a nível regional pode servir de base também para a formação de empresas conjuntas em que participem as EEs com fornecedores de serviços e equipamentos, para o atendimento do mercado regional e para exportações para outras áreas.

Finalmente, este intercâmbio serviria também para aperfeiçoar o nível técnico das EEs, requisito indispensável, como vimos, para orientar as compras regionalmente. Em casos de empresas, como a PETROBRÁS, que mantém cursos regulares de aperfeiçoamento, estes poderiam ser utilizados sistematicamente pelas suas congêneres regionais. Em outros casos, as EEs poderiam articular-se às instituições de ensino superior do país para a provisão de cursos para seus técnicos e de outras empresas da região.

A criação de uma Associação Latino-americana de Empresas Estatais, dentro da qual atuam distintos grupos setoriais,

poderia constituir o marco institucional adequado para veicular o intercâmbio das experiências dos técnicos das EEs, para viabilizar uma aproximação, com o nível de capilaridade adequado, entre fornecedores de diferentes países e as EEs e, finalmente, para articular as iniciativas acima descritas, não apenas a nível técnico como de Direção das EEs.

Um quadro institucional algo distinto seria a criação de associações de empresas estatais de cunho setorial. Embora hajam vantagens relativas associadas aos dois tipos de organização, as compras de equipamentos e serviços relativamente padronizados e de uso comum (por exemplo, motores) seriam provavelmente ampliadas pela possibilidade de aquisições de empresas de mais de um setor, dada pela primeira solução acima aventada.

ii) Utilização de normas de qualidade de aceitação geral

Conforme já foi discutido, as EEs têm o direito e o dever de resguardar seus investimentos contra riscos desnecessários. Uma forma de reduzir tais riscos consistiria na adoção pelos fabricantes regionais de normas de fabricação de aceitação geral pelas EEs, definidas de comum acordo.

A Associação acima proposta ou outro marco institucional alternativo, poderia servir de base para este processo; que pode, inclusive, levar ao desenvolvimento de normas regionais.

Complementarmente, as EEs e os fabricantes poderiam articular-se com institutos de pesquisa da região para a definição de padrões de gestão de qualidade que presidissem a concessão de um "selo de qualidade regional", que serviria também para fomentar exportações para fora da área.

iii) Aperfeiçoamento tecnológico dos ofertantes locais

A melhoria da capacidade técnica de projeto e fabricação dos ofertantes da região é um passo indispensável ao aumento das compras regionais. Os diagnósticos e o estabelecimento de normas acima citados constituem elementos deste processo, que, porém, deve ser muito mais amplo.

Foge aos propósitos deste relatório detalhar as diversas facetas que um programa geral de capacitação tecnológica dos fabricantes de bens de capital e serviços de engenharia deve ter. Cabe, porém, notar, que, através de um programa com tais finalidades, abrem-se diversas oportunidades de fomentar a integração regional, tanto ao nível de ação governamental (por exemplo, por treinamento de pessoal, constituição de laboratórios regionais de desenvolvimento e testes, etc.) como ao nível da relação entre empresas fornecedoras das EEs — por exemplo, via acordos de licenciamento, "joint-ventures", constituição de associações de P&D para desenvolver capacidades técnicas de interesse comum, etc.

Algumas das EEs da região já tem uma importante experiência de aperfeiçoamento tecnológico de seus fornecedores. Os procedimentos adotados, que fazem parte da sua política de compras, podem ser difundidos a outras empresas da região, através do intercâmbio de técnicos e da sistematização em cursos de alcance regional, iniciativas que seriam facilitadas e de maior alcance se existisse um quadro institucional como a Associação acima proposta.

A pesquisa sugere tomar as experiências da PETROBRÁS e da CNEA como ponto de partida para este processo de difusão. Da mesma forma, um estudo mais detalhado dos NAIs no Brasil e dos NCIs na Venezuela, que avaliasse seus resultados e fracassos, seria de grande utilidade para os fins aqui propostos.

formações às seguradoras quer subsidiando instituições (por exemplo, institutos de pesquisa) que prestassem tais serviços àquelas companhias.

Os seguros de obrigação contratual têm como característica que os encargos deles resultantes sejam ressarcíveis junto ao fornecedor (ou seus fiadores) por meio de um "contrato de contra-garantia", o que lhes confere uma condição mais próxima a contratos de garantia e fiança do que de seguro, estrito senso. Para tanto, os bancos de desenvolvimento locais poderiam participar como fiadores, assessorados pelas Empresas Estatais na forma acima descrita.

Estudos mais detalhados destes mecanismos, levando em conta sua aplicabilidade técnica e as implicações para a estrutura econômica e legal de seguros de cada país são, no entanto, necessários.

2) Custo e Preço

A pesquisa identificou na falta de experiência dos produtores da região e na dimensão restrita dos mercados nacionais as principais causas dos altos custos dos produtos da região. A primeira será superada, espera-se, pelo menos parcialmente, pela adoção das medidas acima propostas, que visam a ruptura do círculo vicioso de experiência, antes analisado, tanto pelo lado da demanda como da oferta de bens de capital e serviços de engenharia.

A segunda causa constitui o objeto tradicional do processo de integração. Se articuladas, as políticas de compras das EEs podem oferecer aos fabricantes da região um mercado cujas regras e dimensão viabilizem tanto a produção de certos itens por fabricantes nacionais isolados como a junção de mais de um

destes, a nível regional, através de acordos de licenciamento de tecnologia, subcontratação de partes e componentes e "joint-ventures".

Como já foi apontado, as EEs podem desempenhar um papel importante neste processo, compondo "pacotes" de equipamentos e serviços a nível regional, sinalizando a seus fornecedores a possibilidade de ações conjuntas e mesmo participando diretamente da constituição do parque fornecedor, inclusive por meio de "joint-ventures" de cunho regional.

Embora de alcance limitado, pelas razões antes expostas, as margens de preferência alfandegária intraregional existentes deveriam ser ampliadas.

A Associação acima sugerida poderia constituir um fórum adequado para discutir entre as EEs da região a proposta de que aos ofertantes da região fosse dada a possibilidade de igualar os preços de seus bens e serviços aos concorrentes de fora da região, sempre que o diferencial de preços fosse a causa principal, de estes últimos ganharem a concorrência. Aventada durante a pesquisa, esta sugestão evocou reações muito díspares, especialmente quanto a sua validade legal no âmbito de concorrências públicas internacionais e requer estudos complementares.

3) Tempo

Conforme vimos, a implementação de uma política de compras regionais tem uma forte dimensão temporal.

A possibilidade dos ofertantes locais apresentarem suas propostas em tempo hábil, com prazos de entrega adequados, implica, em primeiro lugar, que estejam informados dos planos de investimento das EEs.

Embora já existam mecanismos de informação a nível re-

gional, a exemplo do mantido pela INTAL, sua eficácia seria substancialmente ampliada se as EEs adotassem como norma operacional abastecer tais sistemas com informações sobre seus programas e projetos de investimento. A Associação acima proposta constituiria um mecanismo de informação de grande utilidade para este fim.

Em segundo lugar, é necessário que a especificação dos prazos de apresentação de propostas e entrega dos produtos sejam definidos pelas EEs tendo em vista as condições da oferta regional, à semelhança dos requisitos técnicos acima discutidos.

Da mesma forma, espera-se que a capacitação dos fornecedores locais, incida favoravelmente sobre os prazos mínimos requeridos pelos produtores locais.

Naturalmente, tais condições só poderão ser cumpridas se as EEs contarem, internamente, com aparatos de planejamento adequados e a eficácia destes não for obstada por políticas macroeconômicas e outros fatores discutidos no Capítulo II. O intercâmbio técnico e de experiências entre EEs, inclusive de treinamento, antes discutido, deveria, assim, abranger as atividades de planejamento e poderia ser articulado tanto bilateralmente como pelos outros níveis institucionais acima propostos.

4) Financiamento

A pesquisa reitera a já conhecida necessidade de constituir na região mecanismos adequados para financiar as compras de bens de capital e serviços de engenharia pelas empresas estatais.

Embora financiamentos de agências governamentais e fornecedores dos países desenvolvidos e mesmo de agências internacionais por estes dominados, como o BIRD, normalmente conduzam a compras extra-regionais, a experiência da CNEA, operando no

marco restrito de uma operação "turn-key", mostra que existe um espaço para ampliar as compras nacionais e da região, se a EE, apoiada pelo seu Governo, contar com conhecimento da oferta, vontade política e um mínimo de recursos em moeda local.

A pesquisa sugere que a adoção de "listas impositivas" como feita pela CNEA e prevista pela Secretaria de Comunicaciones Argentina, constitui um instrumento da maior relevância para a expansão das compras na região, mesmo na presença de financiamento externo. Igualmente, os "acordos de participação" de fornecedores locais em projetos das EEs, tal como os realizados no Brasil, poderiam ganhar abrangência regional, se existissem as condições acima descritas.

Uma vez mais, o intercâmbio de experiências entre empresas parece ser um elemento de alto relevo para a difusão desta expertise de negociação pela região.

A regionalização das compras das EEs oferece, como foi dito, a possibilidade de reduzirem-se os gastos em moedas fortes, desde que sejam revitalizados e ampliados os mecanismos já existentes de compensação, complementados pelos de "countertrade".

O estabelecimento de linhas especiais de créditos para compras regionais em organismos como o BID, frequentemente sugerido, seriam sem dúvida, de grande utilidade, embora sua factibilidade pareça, no presente, remota. Mais promissor, a curto prazo, parece ser caminho de reforçar a dotação de recursos de instituições como a LATINEQUIP e ampliar o número de países participantes, de modo que estas possam efetivamente participar do financiamento de projetos do porte das EEs.

A dimensão destes projetos sugere, porém, que as compras regionais requererão o esforço conjunto das grandes instituições financeiras de desenvolvimento dos países da região como

o BNDES no Brasil e NAFINSA no México. Tais instituições poderiam tanto atuar diretamente no financiamento conjunto de projetos como aportar recursos, em moeda local e divisas, a entidades como a LATINEQUIP.

As diversas iniciativas que complementam uma política regional de compras (por exemplo, o fomento da capacidade tecnológica dos produtores da região) requerem a mobilização de recursos financeiros adicionais, que deverão ser estudados especificamente. No entanto, a cooperação regional pode, conforme já foi mencionado, produzir economias de escala e de sinergia que economizem tanto estes recursos como aqueles destinados ao financiamento das compras de equipamentos e serviços para as EEs, "strictu sensu".

Cabe insistir que esta mobilização só será justificada pela convicção econômica e política de que a integração latino-americana constitui um objeto prioritário para os países da região, operacionalizado mediante um horizonte temporal de longo prazo. Os resultados que podem ser alcançados pelos países justificam, porém, esta convicção e o esforço necessário para implementá-la.

DOCUMENTAÇÃO CONSULTADA

ALADI, Tratado de Montevideú, Montevideó, 1980.

ALADI, Acuerdo Regional Relativo a la Preferencia Arancelaria Regional, 1984

Alves, S.F. e Ford, E.M. O comportamento tecnológico das empresas estatais: a seleção das empresas de "engineering", a escolha de processos industriais e a compra de bens de capital, FINEP, Rio de Janeiro, 1975.

Baez, J., Participación de la industria argentina en la construcción de centrales nucleares, Comisión Nacional de Energía Atómica, Buenos Aires, 1973.

Berlinski, J., Camelo, H. e Pazmiño, M., Importaciones Exentas de Aranceles en Algunos Países de ALADI, BID-INTAL, Buenos Aires, 1984.

BID-INTAL, Compras Estatales en Centroamerica y el Caribe, 1984.

CADAFE, Manual de Organización, Caracas, 1983.

CANTV, Reglamento sobre Licitaciones Públicas, Concursos Privados y Adjudicaciones directas para la Contratación de Obras y Adquisición de Bienes Muebles por la CANTV, Caracas, 1984.

CANTV, II Jornadas de Analisis sobre la Industria de Bienes de Capital, Puerto Ordaz, 1984.

CANTV- Gerencia Ejecutiva de Desarrollo, Consideraciones sobre el Cambio Tecnológico, Caracas, 1985.

CANTV, Expo Avance CANTV - Hacia la Conquista Tecnológica, Caracas, 1983.

CANTV, CANTV y la Industria Nacional, Caracas, 1985.

CORDIPLAN, "Formulario para la Desagregación de Proyectos de Inversión según Modalidad de Contratación - Requisitos", Caracas, 1983.

- Casella, J. V., Chojkier, R. e Dubinski, A., Régimen de Compras del Estado, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1985.
- CEPEL, Relatório de Atividades, ELETROBRÁS, Rio de Janeiro, 1984.
- CEPAL, El Comércio Exterior de Bienes de Capital en América Latina, Santiago, 1985.
- ELETROBRÁS-DERI, Capacitação Industrial para Executar o Programa de Obras do Sistema Elétrico Brasileiro até o ano 2000, Rio de Janeiro, 1981.
- ELETROBRÁS-DERI, Relatório de Atividades do Núcleo de Articulação com a Indústria do Setor Elétrico, Rio de Janeiro, 1984/5.
- ELETROBRÁS-DERI, Relatório do Departamento de Relações com a Indústria, Rio de Janeiro, 1985.
- Entrevistas junto a Diretores e Técnicos das Empresas Seleccionadas - Notas e Respostas ao Questionário, 1985 e 1986.
- ENTEL, Memoria y Balance, Buenos Aires, 1984.
- Erber, F.S., "A Empresa Estatal e a Escolha de Tecnologias", Ciência e Cultura, Vol. 26 (12), Dezembro 1974.
- _____, "Technological Development and State Intervention: a Study of the Brazilian Capital Goods Industry", D.Phil. Thesis, University of Sussex, U.K., 1977.
- _____, (Coord.), Absorção e Criação de Tecnologia na Indústria de Bens de Capital, FINEP, Rio de Janeiro, 1974.
- Escobar, J.K. (Coord.), Empresas del Estado en América Latina, Ediciones IESA, Caracas, 1985.
- FELAC-INTAL, La Consultoria en los Países de la ALADI, BID/INTAL, Buenos Aires, 1984.
- FINEP, Boletim Informativo da Secretaria Executiva, Comissão Coordenadora dos NAI, vários números.
- Fleury, A.C.C., The Technological Behaviour of State-owned Enterprises in Brazil, World Employment Programme Research, International Labour Office, Geneva, 1985.

Gobierno de Costa Rica/Fondo Provisorio de las Naciones Unidas sobre Ciencia y Tecnologia para el Desarrollo, Estudio Comparativo de la Legislación Latinoamericana sobre Trato Preferencial de La Consultoria, Ingenieria y Construcción de Origen Local, San José, 1980.

Hobday, M., The Brazilian Telecommunications Industry; Accumulation of Microelectronic Technology in the Manufacturing and Service Sectors, Texto para Discussão nº 47, Instituto de Economia Industrial, UFRJ, Rio de Janeiro, 1984.

Instituto de Comercio Exterior, Compras Externas del Sector Público de Venezuela, Caracas, 1984.

IPEA/CEPAL, Planejamento e Controle do Setor de Empresas Estatais, Brasília, 1983.

Leitão, D.M., "O processo de aprendizado tecnológico nos países em desenvolvimento: o caso da refinação de petróleo no Brasil", Boletim Técnico PETROBRÁS, Rio de Janeiro, 28(3), julho/setembro, 1985.

Mago, N.N., Estado de las Telecomunicaciones en Venezuela, CANTV, Caracas, 1984.

Ondarts, G. e Correa, C.M., Compras Estatales e Integración Económica, BID-INTAL, Buenos Aires, 1982.

Ondarts, G. e Tussie, D., Integración y Compras Estatales, BID-INTAL, Buenos Aires, 1985.

Pessini, J.E., A Indústria Brasileira de Telecomunicações: uma Tentativa de Interpretação das Mudanças Recentes, Tese de Mestrado, UNICAMP, Campinas, 1986.

PETROBRÁS, Requisitos de Sistemas de Garantia/Controle de Qualidade para Suprimento de Material, Rio de Janeiro, 1984.

PETROBRÁS, Sistema de Nacionalização de Material da PETROBRÁS, Serviço de Material PETROBRÁS, Rio de Janeiro, 1985.

PETROBRÁS, Capacitação Brasileira na Indústria de Petróleo, Rio de Janeiro, 1985.

SEGBA, Informe Estadístico, Buenos Aires, 1984.

SEGBA, Memoria y Balance, Buenos Aires, 1984.

Serafini, C.A., "La participación de la ingeniería y industria nacional en el sector energético", in Proyecto Energético, Año 2, nº 8, Sept 1985.

_____, Ingeniería y Industria Nacional vinculado al Plan Energético, Sector Eléctrico, Secretaria de Energía, Buenos Aires, 1985.

Servicio Latinoamericano de Cooperación Empresarial, Boletín sobre Proyectos Latinoamericanos, Octubre 1985, 31, BID-INTAL.

Sistema Económico Latinoamericano, Informe de la Secretaria Permanente sobre Cooperación Latinoamericana en Materia de Bienes de Capital, Secretaria Permanente del SELA, 1981.

Sistema Económico Latinoamericano, Declaración de Quito y Plan de Acción, 1984.

Sistema Económico Latinoamericano, Cooperación Financiera y de Pagos, Secretaria Permanente del SELA, Caracas, 1985.

Sistema Económico Latinoamericano, Lineamientos para el Establecimiento de una Preferencia Regional en el Area de las Compras Estatales, Secretaria Permanente del SELA, Caracas, 1985.

Sistema Económico Latinoamericano, Políticas y Mecanismos para Fortalecer la Industria de Bienes de Capital en América Latina, Secretaria Permanente del SELA, Caracas, 1985.

Tanis, S.V., Evaluación de la Capacidad Industrial Argentina y Desarrollo de los Proveedores para Instalaciones Nucleares, Comisión Nacional de Energía Atómica, Buenos Aires, 1986.

Villela, A.V., Empresas do Governo como Instrumento de Política Económica: os Sistemas SIDERBRÁS, ELETROBRÁS, PETROBRÁS e TELEBRÁS, IPEA, Rio de Janeiro, 1984.

YPF, Cláusulas Específicas para Contratación de Obras, Buenos Aires, 1982.

YPF, Cláusulas Específicas para la Locación de Servicios, Buenos Aires, 1984.

YPF, Cláusulas Específicas para Adquisición de Bienes, Buenos Aires, 1984.

YPF, Cláusulas Generales para toda Contratación, Buenos Aires, 1985.