

TEXTO PARA DISCUSSÃO

N° 96

**Reestruturação
industrial,
liberalização
comercial e
integração: o
caso do Equador**

**Pedro da Motta
Veiga, Eduardo
Augusto
Guimarães e
Paulo Guilherme
Correa**

Agosto de 1994

Reestruturação industrial, liberalização comercial e integração: o caso do Equador

**Pedro da Motta Veiga (Coordenador)
Eduardo Augusto Guimarães
Paulo Guilherme Corrêa**

Agosto de 1994

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	3
PARTE 1	4
I. A POLÍTICA INDUSTRIAL E DE COMÉRCIO EXTERIOR	4
<i>I.1. Política industrial: antecedentes</i>	4
<i>I.2. Política industrial: o quadro atual</i>	5
<i>I.3. O quadro institucional da política industrial</i>	10
II. A INDÚSTRIA EQUATORIANA: DIAGNÓSTICOS DA SITUAÇÃO ATUAL E O TEMA DA REESTRUTURAÇÃO E PROPOSTAS RECENTES	12
<i>II.1. Os diagnósticos recentes</i>	12
<i>II.2. As propostas de reestruturação industrial</i>	15
PARTE 2	19
I. A POLÍTICA INDUSTRIAL E DE COMÉRCIO EXTERIOR EM UM CONTEXTO DE ABERTURA COMERCIAL E DE INTEGRAÇÃO REGIONAL	19
<i>I.1. Introdução</i>	19
<i>I.2. Política industrial, abertura comercial e integração regional</i>	20
<i>I.3. A política industrial e de comércio exterior da OECD</i>	22
<i>I.4. Conclusões</i>	25
II. UMA PROPOSTA DE REESTRUTURAÇÃO INDUSTRIAL PARA O EQUADOR: CONDICIONANTES, OBJETIVOS E LINHAS DE POLÍTICA	26
<i>II.1. Introdução</i>	26
<i>II.2. Objetivos e diretrizes da política</i>	27
<i>II.3. As áreas de política priorizadas</i>	31
II.3.1. O quadro institucional e a gestão operacional da reestruturação industrial	32
II.3.2. Capacitação da mão-de-obra	36
II.3.3. O fortalecimento da infra-estrutura de Tecnologia Industrial Básica (TIB) e melhorias de qualidade	40
II.3.4. O apoio às pequenas empresas	44
II.3.5. Os serviços de apoio às exportações não tradicionais	47
<i>II.4. A dimensão setorial na reestruturação industrial</i>	50
REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICAS	53

APRESENTAÇÃO

Este texto apresenta parte substancial do relatório final do projeto EC/93/01 da ALADI, Propostas para um plano de reestruturação industrial para o Equador, concluído no segundo semestre de 1993. Norteia este trabalho a hipótese de que a abertura comercial e a integração sub-regional não tornam supérflua e desnecessária a definição e a implementação de políticas industriais ativas. Ao contrário, em tal ambiente, cresce a importância de uma política de reestruturação industrial que combine uma nova concepção de industrialização – distante do modelo de substituição de importações – e uma forte dose de realismo frente às restrições que se colocam para a implementação de políticas industriais em economias pequenas abertas para o mundo.

O avanço recente no processo de estabilização macroeconômica e a aceleração da liberalização comercial inauguram, para o Equador, uma agenda de política radicalmente nova, em que ressaltam os seguintes temas:

- ▲ Como potencializar os efeitos positivos da abertura comercial (e da integração sub-regional) sobre a oferta produtiva, maximizando as oportunidades e minimizando os riscos a ela vinculados?
- ▲ Como passar da fase de estabilização a um novo ciclo de crescimento, visto que tal passagem não é automática?

Do ponto de vista deste trabalho, uma política industrial, voltada para a reestruturação, pode fornecer alguns elementos importantes de resposta a estas perguntas, na medida em que ela sinalize, para os agentes econômicos e para a sociedade, os objetivos, diretrizes e instrumentos de um novo padrão de intervenção do Estado e de um novo modelo de desenvolvimento.

Assim, o presente trabalho está dividido em duas partes principais. A primeira apresenta um diagnóstico resumido da política industrial e de comércio exterior implementada nos últimos anos; bem como uma síntese dos demais estudos desenvolvidos recentemente sobre o tema no país. A segunda parte deste relatório, após breve discussão sobre política industrial em contexto de abertura e integração regional, apresenta as principais propostas contidas nesse documento.

PARTE 1

I. A POLÍTICA INDUSTRIAL E DE COMÉRCIO EXTERIOR

I.1. Política industrial: antecedentes

A política industrial implementada pelo Equador ao longo das últimas décadas se aproxima da política adotada pela maioria dos países da América Latina no contexto do processo de substituição de importações. Consiste assim na mobilização de um conjunto de mecanismos e instrumentos de política orientados basicamente para promover a expansão da capacidade instalada e da oferta interna de produtos manufaturados. Tais mecanismos e instrumentos caracterizavam uma política de incentivos e uma política de proteção.

❖ *A política de incentivos*

A política de incentivos visava basicamente induzir a realização de investimento no setor manufatureiro, através da elevação da rentabilidade esperada desses investimentos. Para tanto, mobilizava mecanismos de natureza fiscal e de natureza creditícia e atuava seja no sentido de reduzir o custo da inversão, seja no sentido de assegurar o fluxo futuro de lucro, neste caso promovendo a diminuição dos custos operacionais e a redução da carga fiscal dos novos empreendimentos

Essa política de incentivos se expressa em sucessivas versões da Lei de Fomento Industrial. A legislação nesse sentido começa a ser esboçada nos anos cinqüenta, se consolida através da codificação emitida em 1971 e é objeto de reformulações e complementação nos anos subsequentes, que ampliam o âmbito e os incentivos previstos – por exemplo, atribuindo-lhes uma dimensão regional ou definindo zonas preferenciais. Vale registrar como particularmente relevantes as modificações introduzidas a partir da segunda metade dos anos setenta que passam a conferir maior ênfase à exportação de produtos industriais.

No tocante aos incentivos de natureza fiscal, a legislação de fomento industrial previa benefícios diferenciados, segundo percentagens e prazos, de acordo com a importância do investimento para o desenvolvimento nacional, sua localização e o tamanho da empresa. A legislação de fomento industrial estabelecia, em particular:

- (a) Isenções tributárias em geral, relativas por exemplo aos atos constitutivos dos empreendimentos, à transferência de propriedade de imóveis e às operações de crédito, bem como ao imposto de renda incidente sobre os rendimento derivado das novas inversões ;
- (b) Redução ou isenção dos impostos incidentes sobre as importações de bens de capital e das matérias-primas e produtos intermediários requeridos pelas atividades industriais;
- (c) Subsídios, como o Certificado de Abono Tributário concedido sobre o valor FOB das exportações.

No tocante aos incentivos de natureza creditícia, a política de fomento industrial envolvia a concessão de financiamento em condições favorecidas quanto a prazo e taxas de juros, notadamente com recursos provenientes do Fundo Nacional de Inversiones; as condições de crédito eram diferenciadas segundo a natureza do empreendimento, sua localização e tamanho da empresa. Assim, em 1983-84, existiam cerca de 55 diferentes linhas de financiamento com, pelo menos, 13 taxas de juros distintas que variavam de 2% a 15%.

❖ **A política de proteção**

A política de importação adotada pelo Equador ao longo das últimas décadas se caracterizou por uma estrutura tarifária que combinava níveis elevados de proteção e significativa dispersão das alíquotas.

Assim, a estrutura tarifária estabelecida na década de sessenta compreendia tarifas *ad valorem* e específicas, com uma tarifa média de 84% e uma dispersão que oscilava entre 0% e 1049%. Apesar de reformas introduzidas desde então, ainda em meados de 1990, a estrutura tarifária apresentava uma tarifa média de 24.5%, com as alíquotas variando de 0% a 290%; a essas alíquotas, somavam-se adicionais tarifários [recargos arancelarios] entre 5% e 45%.

À proteção derivada da estrutura tarifária e desses adicionais [recargos] vigentes, acrescenta-se a existência, na maior parte das décadas de setenta e oitenta, de restrições quantitativas e de outros mecanismos não-tarifários de controle das importações - tais como depósito prévio, exigência de crédito para importação e demora na liberação de divisas. De fato, ainda no início de 1990, a proibição de importação atingia 500 posições tarifárias e a exigência de autorização prévia para importações envolvia um número semelhante de posições.

O exame da dispersão observada nas tarifas vigentes até o início dos anos noventa revela a incidência de níveis de proteção nominal bastante elevados para os bens de consumo final, ao lado de alíquotas significativamente mais reduzidas para matérias-primas, insumos intermediários e bens de capital. Dessa forma, o processo equatoriano de industrialização foi marcado por uma estrutura tarifária que favorecia os setores produtores de bens de consumo, ao mesmo tempo que desestimulava a produção local de bens intermediários e de capital. Esse desestímulo era acentuado aliás pela própria legislação de fomento industrial que estabelecia a redução ou isenção dos impostos incidentes sobre as importações das máquinas, equipamentos, matérias-primas e produtos intermediários requeridos pelas atividades industriais.

I.2. Política industrial: o quadro atual

A política industrial do Equador vai experimentar mudanças expressivas a partir do final dos anos oitenta. Tais mudanças significam, na verdade, uma ruptura com o padrão de política industrial que caracterizou o processo de substituição de importações na maioria dos países latino-americanos: de um lado, implicam o fim da política de incentivos vigente nas décadas anteriores; de outro, acarretam a redução do nível de proteção de que desfrutava a indústria equatoriana.

Essa reformulação da política industrial envolve assim dois movimentos.

O primeiro se expressa através da Lei n. 56 de dezembro de 1989 – Lei de Regime Tributário Interno – que consolidou o sistema tributário em torno de três impostos básicos - o Imposto de Renda, o Imposto sobre Valor Agregado e o Imposto sobre Consumos Especiais. Neste contexto, a Lei de Regime Tributário Interno determina que, a partir de 1 de janeiro de 1994, sejam eliminados todas as isenções, deduções e demais tratamentos preferenciais em matéria de imposto de renda previstos nas leis de fomento industrial, estabelecendo como única exceção as inversões voltadas para incrementar as exportações de produtos não tradicionais (art. 16).

A Lei 56 prevê, na verdade, um processo de transição, estabelecendo que se observe a vigência dos incentivos concedidos por prazo determinado e que se suspendam a partir do exercício fiscal de 1993 aqueles concedidos por prazo indeterminado. Permite ainda que se conceda, até 1993, os benefícios relativos ao imposto de renda previstos nas leis de fomento, impondo no entanto que esses incentivos correspondam a apenas uma parcela do percentual previsto na legislação original e que se extingam em 1994 (disposição transitória, n. 4).

O segundo movimento desse processo de reformulação da política industrial corresponde à revisão da política equatoriana de comércio exterior e tem como ponto de partida a Lei n. 72 de maio de 1990 através da qual se modificou a Lei Arancelaria. Essa revisão envolveu: a adoção do Sistema Harmonizado como base da Nomenclatura Arancelaria Andina (NANDINA); a eliminação do adicional tarifário [recargo arancelario] de 30% incidente sobre as mercadorias que constam da Lista II das Tarifas [Arancel]; a observação do Código de Valoracion en Aduana do GATT; a eliminação dos Recargos de Estabilizacion Monetaria (5% para a Lista 1A, 8% para a Lista 1B e 15% para a Lista II); a eliminação do imposto adicional de 5% incidente sobre a importação de mercadorias suntuárias; e a eliminação dos depósitos prévios, continentes, licenças previas, etc.

Como parte desse processo que visava estabelecer as tarifas como o único mecanismo de proteção da produção nacional, procedeu-se ainda a uma revisão da estrutura tarifária voltada para ajustá-las a níveis racionais e a evitar a dispersão da proteção efetiva. Essa revisão, após uma primeira etapa implementada em janeiro de 1991, resultou na estrutura introduzida pelo Decreto 3367 de maio de 1992 que reduz para 27% a tarifa máxima (com exceção dos automóveis aos quais foi concedida uma alíquota de 37%) e implica tarifas médias de 9.3% (média simples) e de 6.8% (média ponderada). A tabela 2 abaixo fornece algumas indicações relativas à magnitude da reforma tarifária adotada no início dos anos noventa.

Tabela 1
Reforma Tarifária: Evolução recente dos níveis de proteção nominal no Equador

	1990	1991	1992
Tarifa média	24,5%	17,4%	9,3%
Frequência relativa			
0.0 – 10.0%	2.3	41.7	51.5
10.1 - 20.0%	40.2	29.2	48.3
20.1 - 40.0%	27.0	28.5	0.2
Acima de 40.0%	30.5	0.5	-

Fontes: Doryan (1992) e "Memorando sobre el Regime de Comercio Exterior"

Por fim, dentre as modificações introduzidas no âmbito da política comercial, destaque-se, em particular, pelo seu significado do ponto de vista da política de incentivos, a eliminação das isenções tarifárias que eram concedidas ao setor privado (Lei 79 de maio de 1990).

Cabe enfatizar que as revisões da política de incentivos e da política de comércio exterior introduzidas a partir do final dos anos oitenta, embora implicassem a ruptura com o padrão de política industrial que caracterizara o processo de substituição de importações, não chegaram a configurar uma nova proposta de política industrial. De fato, o conjunto de medidas e mecanismos de política mobilizados nas décadas anteriores estava orientado no sentido de induzir a expansão da capacidade instalada e da produção manufatureira do país. Ao contrário, os esparsos dispositivos legais e instrumentos de política hoje vigentes não se articulam a nenhuma estratégia definida de crescimento industrial.

Assim, tais instrumentos esboçam apenas uma política de comércio exterior, vale dizer, uma política de importação e uma tímida política de incentivo às exportações. É possível identificar ainda, como elementos esparsos de uma possível política industrial, alguns incentivos pouco relevantes herdados da antiga legislação de fomento industrial, dispositivos legais sobre capital estrangeiro e sobre transferência de tecnologia definidos no âmbito do Pacto Andino e uma legislação referente à defesa do consumidor.

❖ **As medidas de política relativas às exportações**

Os principais incentivos às exportações estão contidos na Lei 56 que dispõe sobre o Regime Tributário Interno. Esse documento legal - embora elimine todas as isenções, deduções e demais tratamentos preferenciais em matéria de imposto de renda previstos nas leis de fomento industrial - autoriza que novas inversões destinadas a incrementar as exportações de produtos não-tradicionais sejam deduzidas do rendimento das empresas, para efeito de cálculo do imposto de renda (art.16). Estabelece ainda que os produtos exportados estão isentos do Imposto sobre o Valor Agregado, bem como determina o crédito tributário do IVA pago na aquisição das matérias-primas e insumos empregados na fabricação de produtos exportados (art. 54 e 65). Tais produtos estão igualmente isentos do Imposto sobre Consumos Especiais, que incide sobre cigarros, cervejas, bebidas gasosas, águas minerais, álcool e produtos alcoólicos (art.73).

No tocante a isenções de impostos relativos a produtos exportados, vale notar ainda que a Lei Orgânica de Aduanas prevê o mecanismo de *drawback*, permitindo a devolução total ou parcial dos impostos aduaneiros ou internos pagos por matérias-primas e insumos estrangeiros utilizados na produção de mercadorias exportadas; esta possibilidade nunca foi utilizada, no entanto, por falta de regulamentação.

Ao lado dos incentivos previstos na Lei do Regime Tributário Interno, a intenção de promover e diversificar as exportações do país e, em particular, a necessidade de eliminar dispositivos legais que restringiam tais atividades deram origem a Lei n. 147 de Facilitación de las Exportaciones y del Transporte Acuatico, de março de 1992. Entre outras disposições, notadamente de natureza administrativa, este texto legal elimina as patentes de exportação para todos os tipos de produto, assim como qualquer outro requisito especial para exportar, e determina ao Banco Central e à Corporação Financeira Nacional a utilização de mecanismos de captação interna e externa para financiar as operações de crédito à exportação.

Além desses mecanismos de incentivo às exportações de natureza geral, cabe registrar ainda a Lei de Regime de Maquilla, de agosto de 1990, e a Lei de Zonas Francas, de fevereiro de 1991.

A Lei de Zonas Francas prevê a definição de áreas do território nacional sujeitas a regimes de caráter especial em matérias tarifárias, tributárias, cambiais, financeiras, trabalhistas e de tratamento do capital, nas quais empresas devidamente autorizadas se dediquem à produção e comercialização de bens para exportação e reexportação, bem como à prestação de serviços vinculados ao comércio exterior (não existe, no entanto, nenhuma zona franca em operação no Equador).

Assim, a legislação estabelece que as importações e as exportações realizadas pela Zona Franca estão isentas de quaisquer impostos, direitos e gravames alfandegários, bem como de imposto de renda, do IVA, de impostos provinciais e municipais e de impostos incidentes sobre patentes e marcas, sobre transferência de tecnologia e sobre repatriação de lucros. Por outro lado, os bens industriais produzidos nas zonas francas devem ser exportados em sua totalidade; se forem destinados ao resto do território nacional, serão tratados como importações, pagando inclusive tributos alfandegários, excluído o valor agregado nacional. Da mesma forma, os produtos nacionais que ingressem na zona franca para ser utilizados no processo de produção serão considerados como exportações.

A Lei de Regime de Maquilla, que tem por principal objetivo diminuir o problema do desemprego, regulamenta a realização de processo industrial ou de serviço destinado à elaboração, aperfeiçoamento, transformação ou reparação de bens de procedência estrangeira, importados sob regime de admissão temporária especial para posterior reexportação, com eventual incorporação de componentes nacionais. A importação sob regime de admissão temporária especial dispensa do pagamento de impostos e direitos e pode compreender matérias-primas e insumos, bem como máquinas, equipamentos e ferramentas. Além disso, o regime de maquilla prevê relações trabalhistas de natureza especial. Existem 37 empresas maquilladoras registradas no MICIP, das quais 19 atuantes no setor de confecções.

❖ **A política de importação**

O processo de reformulação da política de importação, iniciado com a revisão da Lei Arancelaria em 1990, orientou-se no sentido de estabelecer a tarifa como único instrumento de proteção. Neste sentido, a estrutura tarifária introduzida em maio de 1992 prevê dez níveis de tarifas, variando entre 0% e 20%, a exceção dos veículos para transportes de até nove pessoas sobre os quais incide uma tarifa de 37%. Nesta nova estrutura, 29% das posições tarifárias estão situadas entre as alíquotas 0% e 2%, 22% entre 5% e 10% e 48% entre 12% e 17%. A tarifa média simples é 9.3% e a média ponderada, 6.8%.

Além das tarifas alfandegárias, incidem ainda sobre as importações impostos de 1% e 2% sobre o valor CIF das mercadorias, destinados, respectivamente, ao Banco Central do Equador e ao Instituto Nacional del Niño y la Familia, para programas sociais voltados para o desenvolvimento da infância. Por outro lado, nos casos dos regimes aduaneiros especiais, incidem alíquotas específicas da ordem de 1% ou 0,5%.

Estes regimes aduaneiros especiais incluem – além das Zonas Francas, da admissão temporária especial associada ao regime de maquilla e do *drawback*, já mencionados – a admissão temporária (com

posterior reexportação da mercadoria sem que esta haja experimentado qualquer transformação), os depósitos industriais (ou admissão temporária para transformação e posterior exportação), a exportação temporária, os depósitos comerciais e o trânsito de mercadoria. As excepcionalidades previstas pela política de importação incluem também a isenção de imposto para as importações realizadas pelo setor público em geral e por instituições de ensino superior, bem como a isenção parcial relativa aos bens importados pelo setor público para obras (100% nos casos daquela declaradas previamente como prioritária, 65% nos outros casos), aos insumos e máquinas agrícolas (55%) e às máquinas e equipamentos para o setor de mineração e de petróleo (100%)

Vale notar que, complementando o processo de revisão da política tarifária em curso desde 1990, foi introduzida legislação destinada a prevenir ou corrigir a prática de *dumping* ou subsídio (Decreto 2722-A de setembro de 1991) que estabelece os procedimentos a serem seguidos na investigação de tais práticas, bem como as medidas a serem aplicadas no caso de sua comprovação.

❖ **Outros mecanismos de política**

Como se mencionou, a reforma do regime tributário, implementada no final dos anos oitenta, eliminou a quase totalidade dos incentivos à expansão industrial que vigoraram nas décadas anteriores. Subsistiram apenas, ao lado dos instrumentos de incentivo às exportações mencionados acima, alguns dispositivos de menor significado relativos à constituição de empresas e a transferências patrimoniais previstos nas Leis de Fomento Industrial, de Fomento à Pequena Indústria e de Parques Industriais. Tais dispositivos estabelecem, de maneira geral, a isenção total de impostos sobre os atos constitutivos das sociedades, reforma de estatutos e aumento de capital, bem como a isenção de impostos provinciais e municipais referentes à transferência da propriedade de imóveis destinados a empresas industriais.

No tocante aos incentivos de natureza creditícia que vigoraram no passado, vale notar que a linha de atuação da Corporación Financiera Nacional – o principal instrumento de financiamento do desenvolvimento industrial no Equador durante as últimas décadas – experimentou uma reformulação significativa no início dos anos noventa. Esta reformulação implicou abandonar o procedimento tradicional de outorgar crédito diretamente às empresas industriais, dirigindo os recursos disponíveis para segmentos manufatureiros previamente definidos, em favor de um modelo mais flexível em que a Corporación Financiera Nacional opera como banco de segunda linha, financiando o setor industrial e as exportações de bens não tradicionais através de operações de desconto, com alcance multissetorial, de créditos concedidos pelo sistema financeiro privado. Este programa de financiamento multissetorial conta com fundos da ordem de US\$ 225 milhões, dos quais US\$ 200 milhões provenientes de organismos internacionais de financiamento.

O programa requer a participação dos agentes financeiros privados em pelo menos 6% do valor de cada empréstimo e autoriza a aprovação autônoma da operação pelo agente dentro de limites pré-estabelecidos. O programa financia investimentos em ativos fixos (com prazos de até 12 anos, incluindo um período de 3 anos de carência), bem como serviços técnicos gerenciais de apoio ao investimento e capital de giro permanente associado ao projeto (prazo de até 3 anos, com seis meses de carência). Prevê operações denominadas em sucres correntes, com correção monetária, ou em dólares - neste

último caso, os financiamentos devem ser dirigidos preferencialmente a empresas exportadoras de bens e serviços.

Vale destacar também, dentre documentos legais vigentes que são importantes do ponto de vista da política industrial, o Regime Comum de Tratamento dos Capitais Estrangeiros e sobre Marcas, Patentes, Licenças e Regalias e o Regime Uniforme para Empresas Multinacionais Andinas, estabelecidos respectivamente pela Decisão 191 e pela Decisão 192 do Comissão do Acordo de Cartagena. Tais Decisões, que constituem norma legal aplicável no Equador, foram regulamentadas através do Decreto Executivo 415 de janeiro de 1993.

O Regime Comum de Tratamento dos Capitais Estrangeiros tem por objetivo estabelecer uma maior abertura ao capital estrangeiro e facilitar a transferência de tecnologia para os países andinos. Neste sentido, este documento confere às inversões estrangeiras direitos e tratamentos idênticos aos concedidos às nacionais, liberando a atuação de empresas estrangeiras em todos os setores da economia nas mesmas condições das pessoas jurídicas nacionais e dando-lhes acesso a todos os mecanismos de promoção às exportações e às vantagens da Zona de Livre Comércio do Acordo de Cartagena. Garante ainda aos proprietários de investimentos estrangeiros o direito de transferir ao exterior, em divisas conversíveis, o lucro líquido que resulte do investimento realizado. Tais remessas estão sujeitas imposto retido da fonte, observada uma tarifa única de 36% incidente sobre o rendimento tributável; a parcela do lucro obtido que for reinvestida no país está sujeita, no entanto, a uma tarifa de apenas 25%.

O Regime relativo a Empresas Multinacionais Andinas tem por objetivo estimular a associação de investidores dos países andinos para a execução de projetos de interesse compartilhado e alcance multinacional. Nesse sentido, tais empresas, além de se beneficiar das mesmos direitos dos investidores estrangeiros de maneira geral, são ainda equiparadas às empresas nacionais em matéria de preferências para as aquisições de bens e serviços pelo setor público. Observe-se que essa legislação permite também participação de investimento estrangeiro nas empresas multinacionais andinas em até 40% do capital social da empresa.

I.3. O quadro institucional da política industrial

O Ministério de Industrias, Comercio, Integracion y Pesca - MICIP constitui o organismo central de formulação e implementação de política industrial e de comércio exterior do Equador. Assim, cabe ao MICIP formular, dirigir e executar as diretrizes das políticas de fomento industrial, artesanal e da pequena indústria, de fomento da pesqueiro, de integração regional e sub-regional, de investimento estrangeiro e de transferência de tecnologia, de comércio exterior, de promoção às exportações e de normalização. São partes integrantes do MICIP, em áreas pertinentes para o presente trabalho, a Subsecretaria de Comercio Exterior e Integração e a Subsecretaria de Indústria.

Ao lado do MICIP, cabe destacar como entidades responsáveis por definições políticas relacionadas ao desenvolvimento industrial do país:

-
- ▲ Consejo Nacional de Desarrollo - CONADE, com responsabilidades relacionadas ao planejamento do desenvolvimento econômico e social do país e à coordenação de atividades que envolvam diversos setores produtivos;
 - ▲ Comité de Coordinación Nacional para la Promoción de las Exportaciones e Inversiones - CONAPEI, constituído em fevereiro de 1993 com a responsabilidade de estabelecer e sugerir programas voltados para a promoção dos investimentos nacionais e estrangeiros no Equador e para a promoção das exportações tradicionais e não tradicionais do país; o Comitê está composto por Ministros e autoridades da área econômica, bem como por dirigentes de entidades empresariais;
 - ▲ Integram ainda a aparato institucional responsável pela implementação da política industrial:
 - Centro de Desarrollo Industrial de Ecuador - CENDES, com atribuição de identificação e promoção de oportunidades de investimento, elaboração de estudos, prestação de assistência técnica à empresas industriais, coleta e disseminação de informações para a indústria e assessoramento na execução de parques industriais;
 - Centro Nacional de Promoción de la Pequeña Industria y Artesanía - CENAPIA, com atribuição de promover e prestar assistência técnica aos setores de pequena indústria e artesanato;
 - Instituto Ecuatoriano de Normalización - INEN, com atuação no tocante à definição de normas técnicas e à prestação de assistência técnica à indústria para a implementação de sistemas de controle de qualidade;
 - Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional - SECAP, com atribuição de capacitar e formar administradores, supervisores e técnicos de nível médio e operários para os setores industrial e de serviços;
 - Comisión Ecuatoriana de Bienes de Capital - CEBCA, com atribuição de manter um sistema de informação sobre a capacidade nacional de produção de bens de capital, montagem industrial e serviços de consultoria e de prestar assistência técnica a empresas metal-mecânicas no desenho de produtos e processos, modernização industrial e desenvolvimento de capacitação tecnológica; e
 - Corporación Financiera Nacional, como um banco de segunda linha orientado basicamente para o financiamento do investimento industrial e das exportações de bens não tradicionais.

II. A INDÚSTRIA EQUATORIANA: DIAGNÓSTICOS DA SITUAÇÃO ATUAL E O TEMA DA REESTRUTURAÇÃO E PROPOSTAS RECENTES

II.1. Os diagnósticos recentes

O tema da reestruturação industrial não é novo no Equador. Ao longo dos últimos anos, diversos estudos buscaram estabelecer um diagnóstico da situação da indústria equatoriana e definir as bases para a emergência de um novo modelo de desenvolvimento industrial (Unido, 1989; Camara de Industriales de Pichincha-CIP, 1990; Cendes, 1992; Doryan Garrón, 1992; G. Salvador, 1991).

Os diagnósticos apresentados são convergentes no essencial, ao partir da hipótese de que as virtudes do modelo de industrialização implementado nos anos 70 tornaram-se vícios que obstaculizam um programa de reativação e de reestruturação industrial.

As recomendações de política centram-se na modificação da estratégia de desenvolvimento e do padrão de fomento à indústria, de forma a alterar drasticamente uma estrutura industrial caracterizada:

- ▲ Pela concentração das atividades em setores tradicionais produtores de bens de consumo;
- ▲ Pela insipiência das articulações entre empresas e setores, gerando baixo grau de integração do aparato produtivo e, em conseqüência, elevada dependência em relação a insumos importados;
- ▲ Pelos problemas de articulação entre os setores industrial e agrícola, em uma economia cujo padrão de vantagens comparativas é fortemente tributário de sua dotação de recursos naturais e baseado no setor primário.

Desta configuração resultaram três traços estruturais que condicionam as perspectivas de transformação industrial no Equador e que balizarão a proposta de política de reestruturação que se apresentará adiante:

- ▲ **Primeiro**, a pouca densidade do "tecido industrial" no Equador sugere que os problemas atuais são típicos de um processo pouco aprofundado de expansão da capacidade produtiva por substituição de importações, que se preocupou quase exclusivamente em conferir condições de rentabilidade privada à produção industrial doméstica. Os sistemas de promoção industrial e de proteção comercial então vigentes dissociavam radicalmente obtenção de rentabilidade e competitividade. Produziu-se, assim, uma indústria excessivamente intensiva quanto ao uso de capital e energia e, ao mesmo tempo, despreocupando-se em relação a temas como a articulação intra e inter-setorial, a geração de ineficiências estruturais (fragmentação da produção, verticalização intra-empresas impedindo economias de escala etc.).

O caráter incipiente do processo de industrialização reforça estas características típicas da substituição de importações.

Neste sentido, a transformação produtiva no Equador deverá se confundir, em boa medida, com a intensificação destas articulações, o que, por sua vez, depende do reforço significativo da infra-estrutura de apoio à indústria. Neste sentido, pode-se falar em uma política de "estruturação industrial".

▲ **Segundo**, como apontam diversos diagnósticos, há no Equador dois circuitos econômicos que operam simultaneamente e com escassas articulações entre eles, gerando uma configuração em que, de um lado, o crescimento da indústria se opõe ao equilíbrio externo da economia e, de outro, a expansão das exportações tradicionais do país não gera efeitos multiplicadores significativos sobre os demais setores. Neste modelo, o circuito primário-exportador utiliza alta proporção de insumos domésticos e de mão-de-obra local, além de ter seus vínculos com o mercado internacional solidamente estabelecidos e gerenciados a nível privado. De outro lado, o circuito industrial-produtor para o mercado doméstico, onde os encadeamentos inter-setoriais são mais altos, tem elevado coeficiente de importação, baixa capacidade de geração de emprego e escasso acesso aos mercados internacionais, apresentando alto potencial (pelo menos teoricamente) para substituição de importações.

Isto significa que, dado o quadro atual, desempenho exportador e crescimento econômico têm vínculos frágeis e que a expansão da demanda interna - consumo e investimento - tende a gerar uma forte pressão sobre o volume das importações. É neste sentido que os documentos da UNIDO e da CIP falam de entrelaçamento negativo entre, de um lado, competitividade e, de outro, crescimento e articulação interna do aparelho produtivo.

Para a proposta que se formulará adiante, este traço estrutural sugere a necessidade de políticas que "afrouxem" os *trade-offs* apontados, levando em conta as enormes dificuldades para avançar no processo de substituição de importações industriais – para além da etapa "fácil" deste processo – em países pequenos sem ferir os requisitos de eficiência alocativa e de busca da competitividade.

Neste sentido, sem pretender fazer da expansão das exportações o principal fator de crescimento da indústria, a reestruturação buscará ampliar sua capacidade exportadora e maximizar a difusão, pelo aparato produtivo, das externalidades positivas associadas à atividade exportadora.

De outro lado, esta configuração "em dois circuitos" torna extremamente problemáticos os esforços de seletividade setorial (ou sub-setorial) com vista a eleger prioridades no âmbito de projetos de reestruturação industrial. O estudo de Doryan G. (1992) é ilustrativo a este respeito, ao estabelecer rankings de prioridades setoriais utilizando diversos critérios, entre os quais as participações das exportações do setor no total das vendas externas do país e das importações no total da oferta do setor, o potencial de desenvolvimento do mercado interno e das articulações produtivas internas, o potencial de geração de emprego, etc. O resultado apresentado revela que as posições dos diferentes setores se invertem drasticamente nos vários rankings, de acordo com o critério utilizado e com a pertinência de cada setor a um dos dois circuitos descritos. Neste sentido, a oposição entre estratégias de promoção de exportações tradicionais e de substituição de importações torna-se muito acentuada e uma política de reestruturação baseada na seletividade setorial definida por este tipo de critério pode se revelar de implementação custosa, em termos econômicos e políticos.

▲ **Terceiro** é estreitamente associado ao segundo traço apontado acima, o fato de que o padrão de inserção comercial do Equador não permitiu pleno aproveitamento das potencialidades dinâmicas

vinculadas a vantagens comparativas naturais - sobre as quais se assenta o desempenho exportador da economia - "a partir das quais, mediante maiores encadeamentos produtivos e progresso técnico, se poderia induzir um maior dinamismo industrial" (UNIDO, 1989).

O exemplo recente do Chile revela que é possível, partindo de um padrão de inserção baseado em vantagens comparativas naturais, implementar estratégias de *upgrading* da produção industrial e da pauta de exportações. Estas se voltam para um aproveitamento intensivo daquelas vantagens e para o estabelecimento de "cadeias de agregação de valor" articulando indústria, agricultura e serviços e gerando fortes externalidades positivas sobre o conjunto da economia.

Portanto, o problema está menos no fato do padrão de inserção depender de vantagens comparativas naturais e mais na incapacidade para "alavancar" esta base de vantagens comparativas para o esforço de geração de novas vantagens e de agregação de valor doméstico à produção local (seja ela voltada à exportação ou ao mercado equatoriano).

Não se trata, pois, de incentivar *a priori* esforços de substituição de importações – tarefa de extrema complexidade em um país como o Equador – mas de induzir tanto o desenvolvimento de capacidade de oferta de produtos (exportáveis) não-tradicionais, quanto a expansão de serviços especializados de apoio à indústria, especialmente nas áreas de capacitação de mão-de-obra (gerencial técnica e operária) e de gestão da tecnologia industrial básica (qualidade, normalização, metrologia).

É esta orientação que pode levar à criação da capacidade produtiva adicional e a projetos que substituam importações: as decisões de investimento, neste quadro, levarão em conta a competitividade internacional do projeto e seu potencial exportador. Retoma-se aqui a idéia – já enunciada – de que a proposta a ser apresentada terá um forte componente de ações voltadas para a "estruturação industrial".

Além destes três traços - que decorrem das características estruturais da indústria equatoriana - um quarto aspecto merece ser ressaltado enquanto condicionante das perspectivas de reestruturação industrial do Equador. Trata-se do quadro institucional de formulação e implementação de políticas na área industrial. A carência de enfoque sistêmico que caracterizou a gestão do modelo de substituição de importações teve efeitos não só nos planos da estrutura da indústria e das estratégias das empresas, mas também no nível do padrão de intervenção do Estado e de formulação/implementação de políticas.

Simplificando um pouco, se diria que a um padrão de estrutura produtiva pouco articulado correspondeu um modelo fragmentado de gestão de políticas. Os aspectos negativos deste modelo foram se intensificando com o esgotamento da estratégia anterior de desenvolvimento e com a crescente desfuncionalidade das instituições estatais frente aos novos desafios. O sistema de incentivos e de instrumentos de fomento à indústria herdados do período anterior foi desenhado como o objetivo não de aumentar a competitividade empresarial e sistêmica, mas de assegurar a rentabilidade da produção doméstica em que pese o desnível de competitividade em relação ao resto do mundo.

Se é verdade que uma estratégia de reestruturação industrial operada através de mecanismos de mercado não induz necessariamente a uma reestruturação eficiente e pode desincentivar a

modernização de setores e empresas potencialmente viáveis, também é fato que a ausência de condições institucionais para a definição e *enforcement* de políticas de reestruturação podem levar a resultados inferiores às soluções de mercado. Segundo um estudo recente do BIRD sobre o tema, "a avaliação de quão desejáveis são as políticas deve depender de forma crítica de um cálculo de custo/benefício que inclua a capacitação governamental e o potencial para o seu aperfeiçoamento".

Neste quadro, a intervenção do Estado, embora necessária, deve se fazer ao longo de um eixo de coordenação, onde ressalta a importância das funções de gestão e mobilização de recursos e esforços públicos e privados relativamente a função de promoção/proteção típica do período de substituição de importações.

Os temas da recomposição da capacidade regulatória e coordenadora do Estado na área de política industrial e do sistema de gestão do programa de reestruturação estão, pois, destinados a desempenhar papel preponderante no desenho da política de reestruturação que se apresentará adiante. O redesenho do quadro institucional nesta área deve, pois, ser compatível com os objetivos definidos para a política de reestruturação, com o novo papel do Estado e com os instrumentos e mecanismos de gestão do programa.

II.2. As propostas de reestruturação industrial

Os trabalhos aqui analisados contemplam propostas de reestruturação, definindo objetivos, estratégias, instrumentos e quadro institucional da política, além de considerações sobre a "modulação" setorial desta. Em termos de objetivos genéricos, a ênfase recai sobre a necessidade de criar as condições para um aumento de competitividade da base industrial existente, capacitando-a a enfrentar a concorrência internacional nos mercados doméstico e externo. A incorporação e geração de progresso técnico e de novos padrões administrativos e organizacionais, a articulação intra-industrial e da indústria com os demais setores e a capacitação dos recursos humanos em todos os níveis são, em geral, considerados os vetores deste processo de adaptação estrutural, que exige uma mudança quase total na concepção da estratégia de fomento.

As estratégias propostas combinam, sempre, em alguma medida, os componentes de promoção e de reconversão, ou dito de outra forma, componentes "ofensivos" e "defensivos". Assim, por exemplo, o estudo do CENDES (1992) defende a combinação de uma estratégia de competitividade internacional - aplicável aos sub-setores mais desenvolvidos e com maior capacidade para enfrentar a concorrência internacional - e uma estratégia de consolidação seletiva - de apoio aos sub-setores mais frágeis e ameaçados pela "abertura" da economia, embora com capacidade de recuperação. Já a análise de G. Salvador (1991) define uma estratégia onde o peso do componente defensivo é dominante, detalhando uma política voltada para a reconversão dos ramos e sub-setores mais vulneráveis à concorrência dos produtos importados no mercado doméstico e estabelecendo uma taxionomia sub-setorial segundo o grau de vulnerabilidade a tal competição.

O leque de políticas a ser mobilizadas no âmbito de um programa de reestruturação industrial inclui, para os diferentes diagnósticos, a gestão macroeconômica e uma série de políticas de apoio e fomento à indústria. De uma maneira geral, pode-se admitir que o ajuste macroeconômico efetuado ao longo dos

últimos anos e algumas reformas estruturais de corte horizontal – a adoção das reformas tributária, do regime de comércio exterior (em especial na área de importações) e da Lei do Mercado de Valores – mudaram de forma significativa o quadro macro, concretizando aquelas recomendações de política voltadas para induzir "os agentes a demandar tecnologia e a aumentar a produtividade" (UNIDO, 1989). As decisões recentes acerca da aceleração do processo de constituição de uma união aduaneira no Pacto Andino reforçam as mudanças no quadro de política macro e submetem as empresas equatorianas a intensa pressão competitiva exercida pela concorrência internacional, sem a compensação da oferta de recursos (monetários ou não) pelo Estado.

Neste sentido, importantes requisitos para a viabilidade de qualquer programa de reestruturação industrial – a obtenção de estabilidade macroeconômica e a abertura da economia – já se encontram preenchidos. A questão essencial doravante se centra na área de política de fomento e apoio à indústria ou, dito de outra forma, na oferta de recursos institucionais, tecnológicos, informacionais e financeiros para a reestruturação. Na ausência deste componente, ter-se-ia uma estratégia de reestruturação de corte estritamente liberal e pouco atenta à lógica econômica e política de um processo de transição entre padrões de desenvolvimento industrial fortemente contrastados.

Nas palavras do relatório da UNIDO, "se pretende induzir o que se denominou demanda por progresso técnico através de uma progressiva exposição à competição e uma gradual eliminação de subsídios monetários (...) mas não se cria uma oferta crescente e a preços decrescentes de facilidades tecnológicas, o resultado pode ser a emigração de capitais e a redução do parque industrial".

Em termos de instrumentos priorizados, os diferentes diagnósticos enfatizam mecanismos horizontais mais transparentes e de administração mais fácil do que o sistema de incentivos típico do período anterior, assentado no uso pouco seletivo de um grande número de incentivos monetários. Neste sentido, reconhecendo a incapacidade técnica e política do Estado para administrar e controlar esquemas de incentivo fortemente discriminatórios, o relatório da UNIDO concentra suas propostas no fortalecimento da infra-estrutura de serviços à indústria (capacitação de recursos humanos, pesquisa e desenvolvimento, normalização e controle de qualidade, etc.), na consolidação e desenvolvimento institucional, no fortalecimento da articulação intra-industrial e da indústria com o setor agrícola e no apoio à pequena e média empresa. O trabalho do CENDES vai em direção semelhante, priorizando os instrumentos de assistência técnica, capacitação e informação industrial, bem como sistemas de gestão de produtividade e qualidade. Ademais, são considerados mecanismos de apoio à reestruturação a promoção de exportações e o financiamento dos investimentos de modernização.

Na área institucional, a proposta da UNIDO faz recomendações específicas voltadas para o aperfeiçoamento da ação dos diferentes órgãos envolvidos com a política industrial e formula uma diretriz geral no sentido de reforçar institucionalmente a área, entendendo-se que "os aumentos de recursos que o desenvolvimento destas instituições implique são considerados (...) parte integrante do fomento industrial em seu aspecto de "oferta" de recursos à indústria". Ademais, propõe a formação de um comitê permanente de reestruturação produtiva, no mais alto nível político, com ampla participação dos setores público e privado e funcionando com o apoio de subcomissões encarregadas de levar adiante as diferentes temáticas e políticas.

O estudo do CENDES e o de G. Salvador desenvolvem a idéia de estabelecimento de um Conselho Assessor de Desenvolvimento Industrial - CAD I, que coordenaria as ações de reestruturação a nível político, substituindo os Comitês Interministeriais de Fomento Industrial. O CAD I teria o apoio técnico de comitês especializados nas áreas de qualidade, produtividade e competitividade; assistência técnica e capacitação de recursos humanos; e promoção de investimentos e financiamento industrial (no trabalho de G. Salvador, inclui-se também, neste comitê, a promoção de exportações).

Na análise do CENDES, caberia a este organismo a coordenação técnica do programa de reestruturação, enquanto no estudo de G. Salvador propõe-se que o Comitê de qualidade, produtividade e competitividade coordene a ação de cinco Centros Setoriais de Gestão da Qualidade, Tecnologia e Produtividade.

Ainda no plano institucional, todos os diagnósticos ressaltam a importância da ação empresarial e da participação de suas entidades representativas para o sucesso de um programa de reestruturação, complementando a ação pública e adotando iniciativas de introdução de novas formas de gestão tecnológica e organizacional dentro das empresas.

O tratamento setorial do tema da reestruturação industrial se dá sob a ótica da seletividade e, portanto, da definição de critérios para a eleição de sub-setores ou ramos prioritários para a política de reestruturação. O trabalho mais sofisticado nesta linha é o de Doryan G. (1992), que define cinco critérios (já referidos) e propõe diferentes tipos de ponderação para configurar diversos rankings de setores prioritários. Com as ressalvas já apresentadas a este exercício, vale observar que a síntese dos vários rankings propostos - segundo a ponderação dos critérios - levaria a priorizar os setores com maior peso na estrutura industrial (têxteis e confecções, indústria alimentícia, etc.).

No trabalho do CENDES, as prioridades sub-setoriais não diferem muito daquelas apontadas pelo exercício acima: mais uma vez produtos alimentícios, elaborados de pesca, têxteis e confecções estão presentes, agora ao lado das indústrias de tabaco e madeira.

O estudo da CIP estabelece uma hierarquia de prioridades baseada em algum tipo de critério relacionado com o caráter estratégico do setor para o desenvolvimento. Neste sentido, as indústrias estratégicas reúnem alimentos processados, eletrônica profissional, bens de capital e automóveis, configurando o grupo de máxima prioridade. O segundo grupo inclui setores produtores de bens de consumo básicos e de bens intermediários (bebidas, têxteis e confecções, madeira, papel, química, etc.), enquanto no terceiro estão relacionados os produtores de bens de consumo duráveis (móveis, eletrodomésticos, etc.).

Coerente com a preocupação central de defender posições conquistadas pela indústria equatoriana em seu mercado doméstico, o estudo de G. Salvador prioriza setores mais vulneráveis à competição dos produtos importados, incluindo praticamente a totalidade do setor metalmeccânico e de bens de capital e parte significativa do setor químico, entre os ramos mais vulneráveis.

Finalmente, o estudo da UNIDO propõe fortalecer "setores-chave" da indústria e aperfeiçoar a articulação intra-industrial e da indústria com a agricultura. Decorre daí a prioridade concedida ao desenvolvimento e modernização da agroindústria, bem como ações específicas para os setores metalmeccânico e eletrônico.

A análise dos componentes dos diferentes diagnósticos de reestruturação evidencia uma série de pontos convergentes quanto a objetivos e instrumentos e traz à tona as dificuldades para se definir prioridades sub-setoriais para a reestruturação. Dada a insipiência da industrialização no Equador e o baixo grau de integração produtiva aí vigente, pode-se considerar que toda a indústria deve ser objeto da política de "estruturação" que aqui se vai propor, introduzindo-se uma única clivagem, entre setores ameaçados e não ameaçados pela abertura - ou seja, entre setores onde a prioridade é a reconversão/reestruturação e aqueles onde a prioridade é a promoção. É ao nível dos objetivos e da combinação dos instrumentos de política que se manifestará a diferença de tratamento a ser dada aos diferentes tipos de setores.

De outro lado, se observa, nos diagnósticos, uma tendência a definir uma extensa relação de políticas e de ações cuja implementação se supõe capaz de engendrar uma nova dinâmica de crescimento industrial compatível com requisitos de competitividade. Dada a escassez dos recursos técnicos, humanos e financeiros disponíveis no país, o requisito de seletividade deve se aplicar menos à identificação de ramos e sub-setores prioritários para a reestruturação – dada a dificuldade técnica e política para fazê-lo – e mais à eleição dos objetivos e instrumentos da estratégia de reestruturação industrial. Os esforços devem se concentrar na capacitação do setor público e privado para gerenciar a reestruturação e na oferta de "serviços estruturantes" à indústria, que sinalizem os novos papéis do Estado e do empresariado, bem como o compromisso com uma estratégia de desenvolvimento industrial cujo objetivo é aumentar a competitividade em suas várias dimensões.

PARTE 2

I. A POLÍTICA INDUSTRIAL E DE COMÉRCIO EXTERIOR EM UM CONTEXTO DE ABERTURA COMERCIAL E DE INTEGRAÇÃO REGIONAL

I.1. Introdução

As divergências acerca do papel do Estado na economia têm animado uma polêmica classicamente polarizada entre liberais e intervencionistas. O subdesenvolvimento, atribuído, pelas interpretações correntes, à base agrário-exportadora dos países atrasados, constituiu uma questão adicional a esta polêmica. Admitindo a industrialização como a forma de superar essa condição, as discussões sobre a intervenção governamental passaram a se preocupar mais com as políticas requeridas para a construção do parque industrial propriamente dito, do que com a promoção de sua eficiência econômica. Esta formulação dominaria o debate sobre política industrial, na América Latina, até meados da década de 70.

A industrialização latino-americana, baseada no modelo de substituição de importações da Comissão Econômica para América Latina e Caribe (Cepal), inspirava-se na concepção de que a incapacidade do mercado para conduzir as economias locais à superação de desajustes estruturais e a permanente deterioração dos seus termos de troca legitimariam a intervenção estatal. A promoção da substituição de importações deveria se pautar em dois eixos fundamentais: na proteção do mercado interno, compensando as diferenças entre a produtividade doméstica e a dos países avançados; e na coordenação/execução de planos de investimentos em indústrias, selecionadas segundo critérios de maximização dos resultados esperados. O resultado mais visível dessas medidas foi a constituição de uma estrutura muitas vezes extensa, porém profundamente marcada por ineficiências produtivas.

De fato, o pensamento cepalino sofreu várias modalidades de críticas, uma das quais é a de que a política protecionista implementada acabou sancionando uma malha industrial em que existiam importantes ineficiências alocativas, que geraram custos industriais muito maiores do que os que vigoravam nas economias desenvolvidas e conseqüentes perdas para o bem-estar social. Outra ponderação é a de que o uso indiscriminado de instrumentos de intervenção governamental para a promoção da indústria nascente, tais como cotas de importação, licenciamento para a instalação ou expansão de empresas, controles de preços etc., teria gerado distorções de mercado que induziriam a resultados indesejáveis na alocação de recursos.

O argumento básico das críticas é de que o padrão de intervenção estatal forjado ao longo do processo de substituição de importações garantiria a sobrevivência de indústrias ineficientes durante certo tempo, mas poderia ser incapaz de torná-las competitivas. Isto ocorreria quando as razões para a inexistência de vantagens comparativas no setor fossem de natureza estrutural, a exemplo da ausência de mão-de-obra qualificada, de capacidade gerencial, de tecnologia moderna, de oferta de suprimentos adequados.

Subjacente a este diagnóstico encontra-se a hipótese de que a principal motivação para as firmas reduzirem gastos, modernizarem suas linhas de produção, ofertarem produtos melhores ou realizarem investimentos em P&D seria a competição com os rivais. A proteção comercial e a regulação econômica – ao tornar impossível o acesso de produtos importados, deformar a competição entre firmas locais e desestimular as exportações – restringiriam substancialmente as pressões competitivas sobre as indústrias a serem promovidas e, portanto, reduzindo a própria possibilidade de torná-las eficientes.

Desde finais da década de 70', transformações profundas na economia mundial e a redução das taxas de crescimento no continente apontaram para certo "esgotamento" do padrão de intervenção estatal adotado. Em particular, a formação de blocos regionais e o processo de abertura comercial das economias fizeram com que a questão da promoção da eficiência da indústria passasse a ocupar papel de destaque entre as preocupações dos gestores de política econômica. Os críticos do Estado desenvolvimentista retomariam, neste contexto, o escopo de debate tradicional, sugerindo o "Estado Mínimo" como opção restante ao fracasso anterior.

A crítica ao "Estado Desenvolvimentista", contudo, não implica automaticamente o alinhamento a sua antítese tradicional. Como se pretende argumentar ao longo desta seção, tanto a abertura comercial quanto a formação de áreas de livre comércio tendem a requer a participação governamental, moldando um estilo de intervenção pragmático e realista, distinto dos anteriores.

I.2. Política industrial, abertura comercial e integração regional

Tradicionalmente, a política industrial consiste de um conjunto de ações institucionais cujo objetivo é maximizar a taxa de crescimento da renda real média. Duas formas de utilização dos instrumentos de intervenção podem ser identificadas para esse fim. A primeira implica o uso de políticas setoriais na forma de "*coordinated targeting*", envolvendo medidas específicas a determinados setores, firmas ou projetos (*target*) e resulta de intenção planejada de alterar a estrutura industrial em direções precisamente definidas (*coordination*). A outra modalidade recorre ao uso de instrumentos sem discriminar os setores a serem afetados, sendo, contudo, específicas a determinadas áreas de atividade (isenção de impostos para investimentos, as políticas de exportação, de ciência e tecnologia, de promoção regional etc.).

As políticas industrial e de comércio exterior costumam ser contra-indicadas segundo critérios de eficiência econômica, a não ser que atuem sobre imperfeições de mercado, ou "falhas" no seu funcionamento ("*market failures*"), como as associadas à existência de informação incompleta, de externalidades em certas atividades e as vinculadas a características dos mercados financeiros. São exemplos de intervenção governamental deste tipo, a política anti-truste; os incentivos gerais para o investimento em P&D; e medidas voltadas para minimizar o problema de as informações serem incompletas, para garantir os direitos de propriedade industrial, e aprimorar a qualificação da mão-de-obra ou a infra-estrutura disponível. Todas essas medidas possuem em comum uma aplicação horizontal (i. e. estão igualmente disponíveis a todas as indústrias) ou a função de promover determinada atividade, isentando-se de promover determinada indústria em particular.

Embora pareça correto admitir que regimes comerciais essencialmente abertos são econômica e socialmente superiores a padrões mais autarquizantes, estudos da década de 80, baseados na noção de concorrência imperfeita, têm argumentado que, sob certas condições, a liderança de produtores nacionais em indústrias oligopolizadas pode resultar em lucros e salários extras para a economia doméstica. Tais estudos têm concordado, ainda, com a idéia de que o comércio internacional de manufaturas seria determinado não apenas pela dotação relativa de fatores de produção – capital, trabalho e recursos naturais – mas também pelas economias de escala do processo produtivo, pelas inovações tecnológicas e pela diferenciação de produto. Este resultado é importante porque tais determinantes, diferentemente dos demais, poderiam ser criados por políticas específicas.

Apesar de serem teoricamente justificáveis, as políticas industriais ativas (setoriais) para a promoção de indústrias consideradas estratégicas têm sua validade prática condicionada por, pelo menos, três ordens de fatores: pela dificuldade em selecionar o setor a ser promovido; pela possibilidade de retaliação que as medidas de proteção a essas indústria implicam; e pela escassez de recursos disponíveis. Tais limitações de ordem prática exigem, desse tipo de intervenção, seletividade nas metas perseguidas e certeza sobre a adequação entre instrumentos e o objeto ao qual as medidas são aplicadas. O argumento da "indústria estratégica" não pode, sob qualquer hipótese, ser admitido como uma "*rationale*" para o uso irrestrito de instrumentos de promoção setorial e a validade de sua aplicação estaria restrita a casos particulares.

Em contextos de abertura comercial e integração regional, há razões para supor que os argumentos da "indústria estratégica" e das falhas de mercado sejam particularmente válidos.

Dos processos de abertura e integração regional, pelo menos três efeitos são, em alguma medida, esperados: a especialização intra-industrial; a especialização da produção industrial em segmentos que apresentam vantagens comparativas reveladas, decorrentes de especialização inter-industrial; e a aglomeração das indústria em determinadas regiões. Os dois primeiros efeitos, em si mesmo desejáveis porque associados à maior eficiência na alocação de recursos, são parte do processo de reestruturação industrial. Há certo consenso, contudo, em torno da idéia de que esse tipo de evento comporta naturalmente algumas imperfeições de mercado sobre as quais caberia ao Estado intervir. Em caso contrário, conduzida à revelia do interesse público, a reestruturação industrial tenderia a ocorrer em velocidade e direção distintas da socialmente desejável. Três tipos de obstáculos poderiam provocar esse resultado: a indisponibilidade de recursos financeiros, técnicos e informacionais; a existência de distorções importantes no processo de concorrência e a mobilidade incompleta de capital e de trabalho. A preponderância destes fatores ou a definição de políticas que não agissem sobre eles resultaria no prolongamento da sobrevivência de firmas ou linhas de produto economicamente ineficientes ou no impedimento de reestabelecimento de empresas/linhas de produto economicamente viáveis.

O terceiro efeito, de aglomeração industrial, embora circunscrito ao médio prazo, representa a tendência de surgimento de pólos industriais na razão direta das economias de escala inerentes aos novos investimentos, do tamanho do mercado ali existente e na função inversa dos custos de transporte envolvidos. Adicionalmente, poderia ser também considerada a existência de externalidades associadas à disponibilidade de infra-estrutura previamente instalada e à ocorrência de economias de escala a nível

de setor. Para tratar da concentração geográfica, uma das principais expressões da distribuição desigual dos custos e dos benefícios do processo de integração regional, alguns trabalhos recomendam a adoção de medidas fiscais compensatórias, enquanto que outros sugerem a adoção de medidas de reestruturação industrial que disciplinem a concentração industrial e minimizem os custos de esvaziamento de certas localidades.

Além de medidas para reestruturação industrial, a abertura e a regionalização, a menos que se objetive uma inserção internacional fundada em vantagens comparativas naturais, implicaria o uso de políticas públicas para a criação de vantagens comparativas. A orientação decorrente, dependendo da estrutura industrial em questão, pode implicar tanto a constituição de indústrias cuja inserção internacional garanta termos de troca positivos para a economia local, quanto a adoção de medidas para agregar valor à exportação de produtos tradicionais, cujo resultado é análogo ao anterior, embora em dimensão menor. A idéia de que as vantagens comparativas são adquiridas pelas nações torna-se particularmente relevante para a definição dos objetivos da intervenção governamental quando desaparecem as restrições ao intercâmbio comercial.

Com base nos dois argumentos apresentados e nas especificidades inerentes a processos de abertura e integração regional, parece correto recomendar a adoção de um padrão de intervenção estatal, composto de dois objetivos básicos: (i) reestruturante, a curto prazo, redistribuindo os custos e os benefícios desses processos, principalmente nos setores em que a especialização inter-industrial for preponderante; e (ii) de promoção, voltado a melhorar o padrão de inserção internacional da economia local.

I.3. A política industrial e de comércio exterior da OECD

As Tabelas 2 e 3 resumem, respectivamente, os principais estilos de política industrial, classificados segundo suas metas, e a importância dos principais instrumentos associados a cada um deles. Embora sejam motivadas pela existência de falhas de mercado específicas, optou-se por classificar à parte as intervenções voltadas para a compensação de falhas no mercado internacional (decorrente de imperfeições "naturais" ou provenientes da intervenção governamental de terceiros) e para a reestruturação industrial, em função da importância que têm assumido nas definições das políticas industriais contemporâneas.

A política "neutra" representa a recomendação mais sintonizada com o discurso radicalmente liberal. A existência de "falhas de mercado" ou a imposição de restrições ao intercâmbio comercial pelos parceiros não seriam justificativas razoáveis para a intervenção governamental compensatória porque qualquer medida dessa natureza seria eminentemente inócua. A postura "neutra" fundamenta-se na crença nos efeitos benéficos do funcionamento do livre mercado e na incapacidade do Estado em coordenar suas decisões, desconhecendo, por exemplo, a necessidade de interagir com parceiros comerciais que atuam segundo princípios distintos do seu, prejudicando o desempenho competitivo do país. Constitui uma postura essencialmente ingênua.

No outro extremo, a política industrial "ativa" expressa um estilo francamente intervencionista. Seus defensores avaliam que tanto os objetivos compensatórios quanto os de promoção devem ser

perseguidos pela ação governamental. Além de restringir o processo competitivo através da imposição de regulamentação exagerada à atividade econômica, o excessivo intervencionismo tende, ainda, a gerar retaliações por parte dos parceiros comerciais que mais que compensam os efeitos das iniciativas públicas adotadas. A política intervencionista constitui uma postura essencialmente otimista quanto à avaliação da capacidade de intervenção estatal e aos benefícios líquidos decorrentes.

Os dois outros estilos são mais realistas e equilibrados, sendo que a diferença entre ambos reside na opção por políticas de promoção setorial. O "ativismo cauteloso" diferencia-se do intervencionismo em função da maior seletividade dos alvos de promoção e da escolha de instrumentos que impliquem, ao mínimo, restrições à competição entre as firmas e ao livre-comércio, de modo a reduzir o estímulo à ineficiência e as áreas de atrito com os parceiros comerciais. A intervenção "neutra-cautelosa" diferencia-se da "neutra" pelo recurso a medidas que compensem as iniciativas de promoção de outros países e as falhas no funcionamento do mercado doméstico.

Tabela 2
Política industrial: classificação segundo os objetivos propostos

Objetivo	Estilo	Ativa	Ativa cautelosa	Neutra cautelosa	Neutra
Compensar distorções externas		SIM	SIM	SIM	NÃO
Compensar falhas de mercado e/ou viés anti-exportador da política econômica doméstica		SIM	SIM	SIM	NÃO
Auxiliar a reestruturação de indústrias ameaçadas		SIM	Em termos	Em termos	NÃO
Promover <i>profit shifting</i>		SIM	Em termos	NÃO	NÃO

Tabela 3
Política industrial: classificação segundo os instrumentos utilizados

Medidas	Estilo	Ativa	Ativa cautelosa	Neutra cautelosa	Neutra
Fiscais e financeiras		Importante	Muito importante	Muito importante	-
(relativas ao) Investimento estrangeiro		Importante (restritiva setorialmente)	Importante (moderadamente restritiva)	Muito importante (liberal)	-
Política de concorrência		Pouco importante (tolerante)	Importante (moderadamente tolerante)	Muito importante (rigidamente anti-truste)	-
Política industrial e tecnológicas tradicionais		Muito importante (setorialmente aplicadas)	Importante (setorialmente aplicadas)	Importante (horizontais)	-
Política de comércio exterior		Muito importante (restritiva ao comércio internacional)	Importante (restritiva; seletiva)	Pouco importante	-

O pragmatismo frente às limitações das recomendações teóricas e o equilíbrio com relação ao otimismo frente às possibilidades da intervenção governamental têm feito com que os estilos intermediários sejam preponderantes entre os países da OECD. Não obstante a quantidade de países em questão e as especificidades de suas políticas industriais, seria lícito afirmar que, em comum, esses países

apresentam a ênfase em medidas de estímulo à concorrência, em instrumentos de corte horizontal, no uso seletivo de medidas de promoção setorialmente discriminatórias e no estabelecimento de um regime comercial essencialmente aberto.

De fato, conforme atesta o documento "*Industrial policy in OECD countries*", a política industrial entre estes países convergiu, nos anos recentes, para o uso de políticas que interferissem o mínimo possível sobre o processo de competição entre as firmas e que, pelo contrário, aprimorassem seu funcionamento. Para este fim, recorreu-se principalmente a medidas que corrigissem as imperfeições de mercado e/ou a instrumentos de promoção da indústria em geral, sem definir setores privilegiados. Apesar do consenso em torno desses aspectos e de serem minoritárias, as medidas setoriais ainda são aplicadas para a promoção de certas indústrias nascentes (determinados projetos/tecnologias) e para a reestruturação de setores senis. O perfil de política industrial adotado pelos países da OECD encontra-se ilustrado pelas Tabelas 4 e 5. Embora não permitam diagnosticar a totalidade dos mecanismos através dos quais se estabelece alguma intervenção estatal sobre a economia, as informações disponíveis expressam evidências contundentes acerca do estilo de política predominante.

Tabela 4

O E C D: Distribuição dos subsídios segundo objetivo da política industrial (% dos subsídios totais¹)

Objetivo	1986	1987	1988	1989
Programas setoriais	5.9	9.2	8.6	7.7
Reestruturação	2.4	2.9	1.1	1.3
P&D	9.0	10.9	9.4	11.5
Desenv.Regional	13.7	17.2	17.8	2.2
Incent.ao Invest.	54.7	37.0	36.6	28.3
Apoio à PME	3.3	4.6	4.8	5.2
Retreinamento de mão-de-obra	2.6	2.9	5.4	3.8
Apoio à exportação	8.4	15.2	16.4	19.9
Total	100.0	100.0	100.0	100.0

Fonte: OECD (1992).

(1) Inclui subsídios diretos e indiretos

A Tabela 4 indica que, entre 1986-89, a maior parte dos subsídios destinou-se a políticas horizontais, embora crescentemente focalizada para finalidades mais específicas como o apoio à P&D, o desenvolvimento regional e a promoção das exportações. A participação de cada um desses itens cresceu, respectivamente, de 9 para 12%; de 14 para 22% e de 8 para 20%. A retração do peso dos incentivos ao investimento nos subsídios totais decorre de reformas tributárias liberalizantes que reduziram as alíquotas e alargaram a base de incidência do imposto, restringindo conseqüentemente o leque de atividades dedutíveis. Este tipo de estímulo tende a ser mais importante para os investimentos em bens intangíveis. As políticas setoriais se concentraram no auxílio a segmentos declinantes, sob a forma de subsídios diretos à produção. O suporte à indústria de ponta ocorreu sob a forma de incentivos ao desenvolvimento de projetos específicos, em detrimento de medidas disponíveis a todo o setor.

Tabela 5
O E C D: proteção nominal em países selecionados

País	Ano de referência	Média simples	Média ponderada	Amplitude
Estados Unidos	1989	7,0%	5,3%	0-25%
Japão ²	1989	6,7%	2,8%	N.D.
	1989	14,7%	13,3%	N.D.
Comunidade Européia	1989	7,3%	5,1%	N.D.
Canadá	1988	8,7%	N.D.	0-30% ¹

Fonte: Dados Brutos obtidos no "Trade Policy Review". GATT. Vários números. Elaboração própria.

(1) Valores referentes à modalidade "Most Favored Nation". Médias e amplitude calculadas com base nestas tarifas.

(2) Respectivamente, para produtos industrializados e agrícolas.

N.D.= não disponível.

A Tabela 5 complementa a anterior, ilustrando a política tarifária vigente em países selecionados da OECD. Não obstante sejam reconhecidamente importantes as barreiras não tarifárias impostas por esses países, é possível afirmar que, em geral, a opção básica é pela manutenção de um regime comercial essencialmente aberto. Excluídos os produtos agrícolas japoneses, a proteção tarifária média (ponderada pela participação de cada produto na pauta de importações) é inferior a 6%, sendo a média simples um pouco mais elevada, ainda que não superior a 9%.

I.4. Conclusões

A abertura comercial e a integração regional não implicam a inexistência de política industrial nos países envolvidos. Pelo contrário, tais processos engendram efeitos, muitos dos quais desejáveis, que acentuam aspectos de funcionamento imperfeito dos mercados, requerendo intervenção governamental específica. A percepção de que as vantagens comparativas são, em certa medida, adquiridas inspira, por outro lado, iniciativas de promoção setorial. A preocupação com as retaliações comerciais, o intuito de distorcer o mínimo possível o processo de concorrência e a consciência de seus limites teóricos têm feito com que a abrangência das iniciativas setoriais seja relativamente reduzida. Trata-se de reconhecer que o dilema básico contemporâneo da política industrial consiste em criar condições privilegiadas de acumulação de capital, promovendo o aprimoramento permanente das vantagens comparativas do país, a eficiência econômica e, por decorrência, o bem-estar, restringindo o mínimo possível o intercâmbio comercial. É neste contexto que deve ser compreendido o padrão de intervenção vigente na OECD, em que prevalecem instrumentos voltados para aprimorar ou corrigir o funcionamento do mercado.

Uma conclusão importante é a de que a política industrial deve privilegiar instrumentos que mantenham ameaça potencial de fornecedores externos no mercado nacional, tais como normas técnicas restritivas, uso do poder de compra governamental, requerimento quanto a componentes locais para a permissão de investimento direto estrangeiro, subsídios à P&D etc., em detrimento do uso de tarifas aduaneiras ou controles administrativos de importações. Outro resultado relevante é o de que também o recurso generalizado à regulamentação da atividade econômica e a inexistência de uma política de competição efetiva tendem a gerar um ambiente econômico de concorrência restrita indesejável segundo critérios de eficiência econômica.

As duas conclusões apresentadas são particularmente relevantes para países egressos da industrialização por substituição de importações. O principal problema deste padrão de industrialização foi a sua incapacidade em criar um ambiente econômico capaz de impedir a generalização de configurações industriais socialmente indesejáveis (ineficientes) e em mudar a dotação relativa de fatores da economia em favor de uma especialização internacional em setores mais dinâmicos. Respeitadas essas restrições, as duas direções básicas para a intervenção industrial deveriam ser a desregulamentação da atividade econômica e atuação sobre reconhecidas falhas de mercado.

II. UMA PROPOSTA DE REESTRUTURAÇÃO INDUSTRIAL PARA O EQUADOR: CONDICIONANTES, OBJETIVOS E LINHAS DE POLÍTICA

II.1. Introdução

Praticamente todos os diagnósticos da situação da indústria equatoriana aqui analisados foram formulados em um ambiente bastante diverso daquele hoje vigente. Por isto mesmo, as recomendações de política incluíam sempre a adoção de medidas voltadas para o restabelecimento dos equilíbrios macroeconômicos e para a reforma do regime de comércio, especialmente no que se refere às barreiras à importação.

Com a evolução do processo de estabilização macroeconômico e a adoção de medidas estruturais - como as novas leis tributária e do Mercado de Valores e a liberalização comercial e do regime de investimento externo - grande parte das recomendações de política na área macroeconômica e regulatória já podem ser consideradas implementadas. Portanto, estariam dadas as condições que induzem ao crescimento da "demanda por produtividade e competitividade", ademais reforçadas pela aceleração do cronograma de integração do Pacto Andino.

Do lado das políticas de "oferta de recursos para o incremento da produtividade e da competitividade", o desmantelamento gradual da legislação de fomento não deu lugar a nenhuma estratégia ativa de reestruturação industrial, precisamente em um período em que a abertura e o processo de integração sub-regional amplificam as ameaças à indústria equatoriana.

A idéia de que a estabilização macroeconômica, aliada à liberalização comercial e do regime de investimento externo, é suficiente para criar condições de uma retomada do crescimento ao longo de um vetor de reestruturação eficiente impede que se perceba a importância do desequilíbrio vigente entre, de um lado, a atuação de pressões competitivas sobre a indústria e, de outro, a inexistência de um sistema de incentivos, políticas e instituições que induza a reestruturação industrial na velocidade e na direção socialmente desejável.

A hipótese de que uma alteração do sistema de preços relativos através do ajuste macroeconômico e da eliminação do viés anti-exportador da substituição de importações seriam medidas suficientes para ensejar uma reestruturação eficiente e a custos econômicos e sociais toleráveis ignora que a abertura comercial e a integração sub-regional engendram processos que acentuam falhas de mercado e podem

reforçar características geradas pela industrialização da fase anterior, como a heterogeneidade estrutural da indústria, a polarização regional da produção, etc.

No caso concreto do Equador, um cenário previsível da reestruturação industrial operada exclusivamente pelo mercado aponta para o reforço do dualismo que caracteriza a estrutura produtiva da economia e para a permanência do *trade-off* entre crescimento industrial e competitividade externa. Neste cenário, pode-se esperar que o padrão de inserção baseado em vantagens comparativas naturais se veja reforçado – pois aí se concentrariam novos investimentos – sem que isto signifique automaticamente uma intensificação do aproveitamento destas vantagens, tal como ocorreu no Chile.

Ao mesmo tempo, setores que lograram sobreviver atendendo ao mercado doméstico passariam a ser ameaçados pelas importações, enquanto empresas multinacionais racionalizariam sua estratégia de produção sub-regional, concentrando as atividades de agregação de valor em países maiores do Pacto Andino (a Colômbia, por exemplo) e reduzindo sua produção no Equador. Estes dois processos ensejariam um fenômeno de redução da capacidade produtiva e, na ausência de políticas ativas de reestruturação, podem determinar o fechamento de empresas e ramos industriais potencialmente viáveis, desde que amparados por políticas que ofereçam "recursos de produtividade".

Estas considerações, desenvolvendo o teor do Capítulo I desta Parte 2, fornecem a *rationale* para o desenho e a implementação de uma política industrial ativa no Equador, cujo conteúdo deve ser radicalmente novo se pretende estabelecer um modelo de industrialização voltado para o incremento da competitividade.

II.2. Objetivos e diretrizes da política

A novidade do conteúdo da política se consubstancia nos seus objetivos, na seleção dos instrumentos a que recorre – e na hierarquia proposta para o uso destes instrumentos – e no desenho institucional de implementação da reestruturação industrial.

O objetivo central da política consiste em aumentar a competitividade da indústria equatoriana, tanto no mercado doméstico quanto nos mercados externos. Considerando o caráter dinâmico da competição, atingir este objetivo equivale a dotar a indústria do país – e o setor público responsável pelo gerenciamento da política industrial – de capacidade permanente e de flexibilidade institucional e econômica para adaptar-se às mudanças tecnológicas, econômicas e organizacionais que atravessam os mercados em que as firmas operam.

De uma forma mais concreta, para o caso do Equador trata-se de criar as condições favoráveis para que a indústria enfrente os desafios competitivos colocados pela consolidação do Pacto Andino, pela abertura da economia para o resto do mundo e pela necessidade imperiosa de diversificar a pauta de exportações - dadas as perspectivas de uma não distante redução da exportação do petróleo e a realidade atual de uma pauta excessivamente concentrada em produtos tradicionais.

Os condicionantes da reestruturação apontados no início deste capítulo sugerem que a indústria equatoriana encontra-se fortemente marcada por características estruturais herdadas da estratégia de substituição de importações e pela falta de articulação desta com o circuito produtor de bens de exportação de origem primária. É esta estrutura fragilizada que vem sendo submetida à pressão competitiva das indústrias dos demais países do Pacto Andino e das importações de todo o mundo, o que – na ausência de uma política ativa de reestruturação – tende a engendrar fortes assimetrias na distribuição dos custos e benefícios do processo dentro do país, penalizando grande parte da indústria.

A proposta que aqui se formula pretende se caracterizar pelo realismo e pela capacidade de implementação quase imediata. Neste sentido, ela leva em consideração que "o Estado equatoriano não está ainda em condições de administrar e controlar políticas de fomento que impliquem necessariamente o seguimento do destino dos subsídios e a avaliação de seus efeitos" (UNIDO, 1989).

Portanto, embora uma nova estratégia de fomento e apoio à indústria seja essencial para evitar os efeitos custosos de uma reestruturação operada exclusivamente pelo mercado, ela deve se distanciar de modelos normativos cuja eficácia depende estreitamente da existência de um Estado com forte capacidade de regulação e de *enforcement* das medidas de política. Na ausência de tal capacidade, o mais provável é que a maior possibilidade de acesso às instâncias decisórias do Estado e a precedência no mercado tornem-se instrumentos de competição segundo uma lógica de *rent-seeking*.

Também do lado dos agentes econômicos – empresários e trabalhadores – é realista supor a existência de um déficit de capacitação para abordar os complexos problemas da reestruturação: as estratégias e os comportamentos destes agentes seguem fortemente determinados pela experiência da época de substituição de importações e pelas práticas não-cooperativas.

Neste contexto, a proposta que aqui se concebe deve ser vista como uma estratégia de transição, no sentido em que busca reduzir os impactos negativos de modernização industrial, mas – ao mesmo tempo – criar as condições propícias para uma reestruturação eficiente e para a emergência de um novo padrão de industrialização.

Nas condições de uma economia aberta – e, em especial, para um país pequeno – a reestruturação é um processo permanente e o esforço dos analistas deve se concentrar em identificar os objetivos e instrumentos mais adequados para lidar com a configuração atual do desafio da reestruturação.

No caso do Equador, trata-se de – através de mecanismos de mercado e de instrumentos de política – induzir práticas e comportamentos que reflitam o compromisso das estratégias de empresários e de trabalhadores com o aumento da produtividade e da competitividade da economia. A política de reestruturação deve sancionar positivamente estratégias que correspondam a este vetor de ajustamento – ainda que possam não gerar resultados imediatos – e negativamente comportamentos de resistência a tal diretriz. A reestruturação industrial no Equador se dará em um ambiente caracterizado por fortes condicionantes econômicos e institucionais que reduzem a margem de manobra e as opções estratégicas dos agentes privados e dos gestores (públicos) do processo. Ter em conta estes condicionantes significa, pois, definir uma estratégia realista de transição.

O realismo da estratégia se concretiza nos seguintes aspectos:

- ▲ Tratamento da questão das prioridades sub-setoriais: às tradicionais dificuldades de eleição e gerenciamento de prioridades sub-setoriais em qualquer economia (distorções no processo de concorrência, ineficácia dos incentivos, etc.), sobrepõem-se, no caso do Equador, os problemas decorrentes da existência de dois circuitos econômicos distintos e com dinâmicas opostas de relacionamento com os mercados doméstico e externo (conforme já discutido). Torna-se duplamente difícil, em termos econômicos e políticos, fazer da seletividade sub-setorial um eixo de priorização, para efeito de política. Como já se afirmou, a política proposta distinguirá, em seus objetivos e instrumentos, somente entre setores onde o componente de promoção é mais importante do que o de reconversão e setores onde o oposto se verifica;
- ▲ Seletividade, não de setores, mas de instrumentos e prioridade a incentivos horizontais transparentes e de fácil controle;
- ▲ Prioridade à modernização do parque industrial instalado, com base menos em novos investimentos em máquinas e equipamentos e mais na introdução e difusão de Tecnologia Industrial Básica-TIB e no aperfeiçoamento dos aspectos organizacionais e de gestão. Isto significa que a estratégia aqui proposta não é intensiva em importações e não acentuará ao *trade-off* entre crescimento industrial e competitividade, além de priorizar os temas da eficiência do investimento e do papel dos investimentos intangíveis na geração de um novo modelo de industrialização.

Parte-se da constatação de que a difusão de um novo paradigma tecnológico e organismos nos países da OECD aumentou o *gap* entre aqueles países e as nações em desenvolvimento e, com a emergência de uma dinâmica e concorrência internacional baseado em novos determinantes da competitividade (qualificação da mão de obra, *up-dating* tecnológico, etc.), colocou em questão a estratégia de inserção baseadas exclusivamente em vantagens comparativas "tradicionais"(recursos naturais, mão de obra barata).

Diante deste quadro, formula-se o diagnóstico de que, para países em desenvolvimento em estágio inicial de industrialização, os esforços para superar o hiato entre os novos requisitos de competitividade e a capacitação de tais países para preenchê-los devem se centrar menos em políticas de desenvolvimento tecnológico e de promoção de indústrias em setores de novas tecnologias e mais no aperfeiçoamento da infra-estrutura institucional de apoio informacional, técnico e financeiro às atividades industriais existentes e às exportações tradicionais.

Neste quadro, a expansão da capacidade produtiva da indústria não é um objetivo em si - como na fase de substituição de importações - mas tampouco cabe uma postulação apriorística acerca da necessidade de redução da capacidade em alguns sub-setores ou ramos industriais. Não há ramos industriais que se possa *a priori* apontar como inviáveis, mas também não cabe à política de reestruturação impedir a saída de empresas inviáveis do mercado, através de incentivos que produzam o prolongamento da sobrevivência de empresas ineficientes.

Também o debate sobre a prioridade à substituição de importações ou à promoção de exportações parece relativamente mal colocado à luz das considerações aqui apresentadas, não só pela lógica de

argumentação válida para qualquer país em desenvolvimento, mas também por características estruturais da economia equatoriana, que tendem a opor radicalmente os dois processos.

Dentro de uma lógica de industrialização pautada pelo critério da competitividade, novos esforços de substituição de importações não devem ser incentivados se não estiverem articulados a projetos de melhoria (e expansão, eventualmente) da oferta exportável. A abertura comercial funciona, neste sentido, como a melhor garantia de que qualquer projeto de expansão da capacidade produtiva leve em consideração os requisitos de competitividade internacional dos bens a serem gerados e, portanto, não discrimine contra as atividades de exportação.

A proposta de reestruturação evita, pois, o que se denomina *home market bias*, na medida em que combinará:

- ▲ A eleição de instrumentos de política que mantenham a ameaça potencial de fornecedores externos à produção doméstica;
- ▲ A adoção de medidas que incentivem o desenvolvimento da oferta exportável e de serviços de apoio às exportações, com vistas a produzir um melhor aproveitamento das vantagens comparativas naturais; e
- ▲ Uma gestão macroeconômica onde objetivos de estabilização não se contraponham à estratégia de competitividade da política de reestruturação industrial. No caso do Equador, o preenchimento deste requisito não parece oferecer maiores dificuldades, dado que desvalorizações cambiais provocam o aumento da arrecadação do governo – via exportação de petróleo – e, portanto, os objetivos de ajuste fiscal não colidem com a manutenção de uma taxa de câmbio real estável e competitiva.

Nas circunstâncias atuais do Equador, dadas as medidas já adotadas nos planos macroeconômico e de política industrial e comercial pelo governo – corrigindo uma série de distorções produzidas pelas políticas anteriores no funcionamento dos mercados de produtos e fatores – pode-se afirmar que os obstáculos principais a um processo de reestruturação eficiente vinculam-se à carência de instrumentos voltados para corrigir falhas de mercado, bem como de instituições e de capacitação nas áreas de gestão de políticas públicas e de empresas.

Utilizando uma taxionomia de estudo recente do BIRD (1992), as medidas a serem adotadas para a reestruturação industrial no Equador são prioritariamente do tipo *Resource-augmenting measures*, já que as *discipline-strengthening-measures* necessárias parecem haver sido adotadas e as chamadas *mobility-enhancing measures* podem ser objeto de aperfeiçoamento, mas certamente não terão impactos muito significativos sobre a reestruturação.

As medidas de *resource-augmenting* são classificadas em *fostering skills*, *increasing information flows* e *improving financial flows* e, uma vez removidas barreiras ao investimento externo e à transferência de tecnologia e relaxados os controles das taxas de juros, concentram-se em programas e instrumentos destinados a suprir falhas de mercado e induzir o estabelecimento de instituições e a geração de capacitação de apoio às empresas e ao funcionamento dos mercados.

II.3. As áreas de política priorizadas

Dentro desta perspectiva de propiciar a oferta de recursos, minimizando todavia os incentivos monetários e a discriminação setorial, cinco áreas de política foram selecionadas para dar conteúdo a uma proposta realista de reestruturação para o Equador:

- ▲ A capacitação da mão-de-obra industrial, em níveis gerencial, técnico e de mão-de-obra direta (neste caso, inclusive, com uma dimensão de retreinamento);
- ▲ A introdução e difusão dos princípios e métodos da tecnologia industrial básica-TIB (qualidade, metodologia e normalização) e, como pressuposto, a organização institucional do quadro normativo e de gerenciamento público/privado das funções de TIB;
- ▲ A oferta de serviços de apoio às exportações não-tradicionais, nas áreas de pré-produção, produção e comercialização, estreitamente articulada ao objetivo central de uma política de promoção de exportações não-tradicionais, qual seja, o aumento e a melhoria da oferta exportável;
- ▲ A oferta de serviços e de incentivos específicos à pequena e média empresas, fomentando sua especialização produtiva e sua articulação vertical (via subcontratação) e horizontal (através de programas que permitam o acesso compartilhado de pequenas empresas à informação de mercado, gerencial e tecnológico); e
- ▲ A organização da gestão de política na área de pública, segundo um desenho compatível com os objetivos da reestruturação e com o condicionante imposto à estratégia pelas carências do Estado, em termos de capacidade regulatória e, em especial, de *enforcement*. Neste sentido, serão apresentadas propostas quanto à estrutura institucional de gerenciamento do plano, tanto a nível das decisões estratégicas, quanto a nível da gestão operacional do programa.

Ressalta, em particular, a necessidade de uma unidade de coordenação dos esforços governamentais a nível da gestão do programa.

Especificamente, "esta unidade asseguraria que os serviços de apoio providos por outras agências governamentais, tais como informações de mercado e tecnológicas, retreinamentos de mão-de-obra operária e normas técnicas, estão todos conforme às necessidades de reestruturação da indústria" (BIRD, 1992).

Neste sentido, o reforço da capacidade governamental de *enforcement* e de gerenciamento de programas desta natureza aparece como fundamental, dada a escassa tradição dos países latino-americanos na implementação de políticas onde as funções "coordenação" e "gestão" são essenciais.

Os instrumentos que concretizam estas linhas de política serão apresentados adiante, ao passo que a questão setorial terá um tratamento compatível com o desenho da política e com o quadro institucional de gestão que se vai detalhar. A especificidade de objetivos e a combinação dos instrumentos permitirão distinguir entre tipos de setores: aqueles onde a estratégia de reestruturação prioriza objetivos de promoção (são, pois, "setores não ameaçados" a curto prazo) e aqueles onde dominam os objetivos de reconversão (em função da abertura externa representar para estes, antes de tudo, uma ameaça).

II.3.1. O quadro institucional e a gestão operacional da reestruturação industrial

Na seção anterior, enfatizou-se a importância do desenho institucional de implementação da política industrial, especialmente quando tal política tem como objetivo o aumento da competitividade e supõe uma capacidade de coordenação e de gestão muito superior àquela que caracterizou o período de substituição de importações.

Ressaltou-se, ainda, a deficiência do Estado, em termos de capacitação para enfrentar os novos desafios regulatórios e normativos. Esta deficiência contrasta com a incontornável necessidade de atuação, tanto a nível de tomada de decisões estratégicas, quanto no plano da coordenação operacional do programa de reestruturação industrial.

❖ As decisões estratégicas

A responsabilidade pela formulação das decisões estratégicas relativas à reestruturação industrial deve ser assumida pelo Conselho Assessor de Desenvolvimento Industrial - CADI. A composição desse Comitê o qualifica para assumir essa responsabilidade, a qual, na verdade, corresponde apenas a uma ampliação de sua atribuição original.

Nesse sentido, caberia ao CADI, além de suas atribuições originais, definir as principais diretrizes, os instrumentos e os objetivos de um Plano de Reestruturação Industrial, cuja duração deveria ser estabelecida em três anos, com detalhada e profunda avaliação anual.

❖ A coordenação operacional

O trabalho de formulação do Plano de Reestruturação Industrial a ser aprovado pelo CADI e as iniciativas requeridas para sua efetiva implementação deverão ser coordenadas por um Comitê de Coordenação Operacional del Plano de Reestructuración Industrial - COPRI, a ser constituído pelo Subsecretario de Industria do MICYP, que o presidirá, e pelos dirigentes máximos do Centro de Desarrollo del Ecuador - CENDES, do Instituto Ecuatoriano de Normalización - INEN, do Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional - SECAP, da Comisión Ecuatoriana de Bienes de Capital - CEBCA, e da Corporación Financiera Nacional, bem como dos Presidentes das Cámaras Industriales de Pichincha e de Guayas e da Federación Ecuatoriana de Exportadores - FEDEXPOR.

O Comitê de Coordenação Operacional del Plano de Reestructuración Industrial - COPRI será assessorado por uma Secretaria Executiva - SECOPRI que terá por atribuição subsidiar do ponto de vista técnico suas decisões, bem como gerenciar operacionalmente o programa de reestruturação industrial, coordenando as agências governamentais envolvidas e monitorando as ações e iniciativas propostas. Esta Secretaria Executiva – que deverá caracterizar-se pela competência técnica, flexibilidade operacional e agilidade administrativa – será constituída a partir da mobilização de técnicos provenientes de outros órgãos governamentais, notadamente daqueles mais diretamente envolvidos no programa de reestruturação e representados no COPRI.

As funções básicas do COPRI e de sua Secretaria Executiva são:

- ▲ Promover a realização de estudos necessários à formulação do Plano de Reestruturação Industrial, a ser aprovado pelo CADI, e à definição de programas e iniciativas voltados para a implementação do referido Plano;
- ▲ Coordenar a provisão de serviços de apoio de tipo horizontal (capacitação de mãos de obra, serviços a exportação, serviços de TIB, etc.) às empresas, assegurando que tais serviços estejam conformes - em suas prioridades e na operacionalização de seus programas específicos - às necessidades da reestruturação industrial;
- ▲ Coordenar e gerenciar o financiamento do programa de reestruturação industrial, negociando com agências internacionais (BIRD, BID, etc.) e operacionalizando linhas de créditos concessionais e mecanismos de garantia de crédito para pequenas empresas, além de decidir sobre aplicação de *grants funds* destinados a incentivar o uso de serviços de apoio as exportações;
- ▲ Coordenar as ações de cooperação técnica voltadas para a área de reestruturação industrial, gerenciando o uso dos recursos financeiros correspondentes e identificando áreas prioritárias para novos programas.

❖ ***Roteiro da atuação governamental na promoção da reestruturação industrial***

A atuação do Comitê de Coordenação Operacional del Plano de Reestructuración Industrial - COPRI e de sua Secretaria Executiva deve ter como ponto de partida a identificação dos setores a serem objeto de atenção e apoio da política de reestruturação industrial e a definição da natureza desse apoio.

Neste sentido, o passo inicial deve ser a realização, ou contratação através de consultorias especializadas, de estudos setoriais ou sub-setoriais, voltados para determinar o nível e o potencial de competitividade das empresas do setor, à luz de um diagnóstico detalhado da oferta doméstica e das tendências internacionais dos mercados dos principais produtos do setor.

Com base em tais estudos, cabe ao COPRI definir os setores específicos em que o componente dominante da política deve ser o de promoção e aqueles em que a atuação governamental deve estar voltada para viabilizar e induzir sua reconversão.

Em relação aos setores a serem promovidos, as ações previstas são basicamente de tipo horizontal, adaptadas, em seu conteúdo e na combinação de instrumentos, às necessidades específicas dos diferentes setores, conforme identificadas nos estudos realizados. Não se prevê, para tais setores, a concessão de subsídios financeiros ou fiscais, além dos créditos concessionais à pequena empresa e de mecanismos de incentivo ao uso de serviços de apoio as exportações. A implementação da política decorrerá de iniciativas das agências competentes (por exemplo, CENDES, INEN e SECAP) de forma coordenada com o setor privado para viabilizar programas de treinamento de mão de obra, de qualidade e produtividade e outros definidos como prioritários pelo Plano de Reestruturação Industrial aprovado pelo CADI.

Para os setores onde as ações de reconversão constituam - segundo o diagnóstico elaborado - o pilar essencial do programa de reestruturação, a atuação do COPRI e de sua Secretaria Executiva deve contemplar os procedimentos e etapas descritos a seguir.

1. Declaração de que o setor está "em processo de reconversão", de acordo com objetivos, diretrizes e metas estabelecidas em um Programa Setorial de Reconversão Industrial - PSRI, definido pelo COPRI. A caracterização de um setor "em processo de reconversão" corresponde, para as empresas envolvidas, a uma "concordata coletiva", permitindo àquelas que se habilitem a participar do Programa um tratamento específico, em termos fiscais e laborais, de forma a facilitar os ajustes patrimoniais (fusões, associações de empresas), financeiros e produtivos necessários a reestruturação competitiva do setor.
2. Mobilização dos recursos e dos instrumentos horizontais e setoriais necessários para a execução do Programa.
3. Avaliação dos programas de reestruturação apresentados pelas empresas, dentro de uma metodologia única e pré-estabelecida. A SECOPRI analisará os projetos e definirá condicionalidades para a aprovação do programa de cada empresa.
4. Monitoramento contínuo do PSRI como um todo e dos projetos e compromissos assumidos pelas empresas individualmente. Esse monitoramento é essencial para a credibilidade do Plano de Reestruturação Industrial, principalmente nos casos em que o PSRI envolver a transferência de recursos públicos para empresas privadas (a título de incentivos e/ou subsídios a reconversão) e/ou a concessão de um regime de proteção temporária contra a competição externa (compatível com o Código de Salvaguardas que deverá resultar da atual Rodada Uruguaí do GATT).
5. Avaliação anual dos diversos Programas Setoriais de Reconversão em fase de implementação, bem como do desempenho dos instrumentos horizontais mobilizados pelo programa. O relatório de avaliação subsidiará decisões do COPRI e do CADÍ sobre a continuidade dos diversos planos e sobre eventuais alterações nas metas fixadas, na combinação dos instrumentos mobilizados e no esquema de condicionalidades.

Para financiar o Plano de Reestruturação Industrial, propõe-se o estabelecimento, na Corporación Financiera Nacional, de um Fundo constituído a partir de recursos oriundos:

- ▲ Da emissão, pela CFN, de bônus no mercado financeiro privado internacional;
- ▲ De empréstimos concessionais e a fundo perdido de instituições multilaterais de financiamento ao desenvolvimento (BIRD; BID; etc.);
- ▲ De empréstimos obtidos junto à Corporación Andina de Fomento (CAF); e
- ▲ De aportes orçamentários.

Com tal *mix* de recursos, é possível supor que o Fundo de Reestruturação Industrial esteja em condições de:

- ▲ Ofertar recursos financeiros às empresas e setores em reconversão em condições favoráveis – ou seja, a custos nitidamente inferiores aos vigentes no mercado financeiro doméstico: as taxas de juros de empréstimos não devem ser negativas e se recomenda a definição de taxa uniforme para todos os empréstimos a empresas em reconversão (evitando a utilização da diferenciação de níveis de taxas de juros como mecanismo de diferenciação inter e intra-setorial);
- ▲ Ofertar recursos a taxas concessionais e/ou a fundo perdido para incentivar, em regime de *cost-sharing* o uso de serviços de apoio às exportações pelas empresas e a oferta de tais serviços por entidades públicas como o CENDES; e
- ▲ Implementar mecanismo de garantia de crédito às pequenas empresas envolvidas nos programas de redes de modernização e de parceria com grandes empresas.

❖ **As agências executoras da política de reestruturação industrial**

A execução do Plano de Reestruturação Industrial deverá mobilizar todo o conjunto de agências governamentais que tem atuação vinculada à gestão de instrumentos e mecanismos de política industrial. Dentre essas, destacam-se aquelas representadas no COPRI: CENDES, INEN, SECAP, CEBCA, e Corporación Financiera Nacional. Tais entidades deverão, sem prejuízo de suas atividades atuais, assumir atribuições específicas no âmbito da política de reestruturação industrial.

Assim, cabe ao Centro de Desarrollo del Ecuador - CENDES: a coordenação das ações de apoio à oferta de serviços às exportações e à pequena empresa; a execução, de forma articulada ao INEN, de programas voltados para a melhoria da qualidade da indústria equatoriana; a atuação conjunta com o SECAP com vistas à definição e à implementação de programas de capacitação de recursos humanos.

O Servicio Ecuatoriano de Capacitacion Profesional - SECAP, seguindo as diretrizes do COPRI e observando programas estabelecidos em conjunto com o CENDES e com as Câmaras Industriais, deverá implementar política de formação e treinamento de mão-de-obra industrial e de desenvolvimento de quadros técnicos e gerenciais.

Cabe ao Instituto Ecuatoriano de Normalizacion - INEN implementar, em conjunto com o CENDES, programas de mobilização da indústria equatoriana no sentido de seu maior envolvimento em esforços de melhoria de qualidade, bem como promover a expansão da oferta de serviços tecnológicos básicos.

À Corporación Financiera Nacional, seguindo orientação formulada pelo COPRI, cabe fornecer o suporte financeiro necessário à viabilização da políticas de promoção industrial e, em particular, dos Programas Setoriais de Reconversão Industrial, bem como desempenhar funções de *turnaround entity*, oferecendo as empresas que participam dos planos setoriais de reconversão *expertise* gerencial e negocial nas áreas financeira e produtiva.

Aspectos a serem observados na condução da política de reestruturação industrial.

O quadro institucional proposto e a sugestão de um forma de gestão operacional que evite o tratamento *ad-hoc* de problemas de reestruturação tem por objetivo minimizar alguns riscos que tradicionalmente cercam a implementação de políticas de reestruturação industrial, a saber:

- ▲ A definição de prioridades em função da capacidade diferencial de acesso das empresas aos órgãos decisórios e gestores do Estado;
- ▲ A desarticulação no uso dos vários instrumentos e a inconsistência entre os diferentes programas setoriais; e
- ▲ O uso dos instrumentos de incentivo e de proteção temporária, não para facilitar e acelerar a reestruturação, mas para adiá-la graças à obtenção de rendas extraordinárias pelas empresas.

É importante reiterar o papel da coordenação entre os setores público e privado na implementação de uma política com as características descritas acima. Esta coordenação é essencial para que o programa de reestruturação se faça aos menores custos econômicos e sociais possíveis e no prazo adequado para que a posição competitiva da indústria equatoriana não se deteriore de forma irreversível, determinando um processo mais ou menos generalizado de redução da capacidade produtiva instalada (desindustrialização).

No entanto, também é fundamental observar que uma adequada coordenação tem como pressuposto a rigorosa distinção entre funções públicas e privadas na formulação e implementação de políticas industriais, se se pretende evitar a repetição de experiências latino-americanas em que a execução de políticas de promoção traduzia, em grande medida, a "captura" de órgãos públicos por interesses privados. É neste sentido que o modelo aqui proposto se apoia na estruturação de uma entidade pública com forte poder normativo e elevada capacitação no plano técnico e de recursos humanos, embora gerenciada internamente segundo critérios de agilidade, competência e flexibilidade que se distanciem daqueles tradicionalmente utilizados no setor público dos países em desenvolvimento.

É neste sentido que se pode afirmar que as funções do Estado são, basicamente, de coordenação, normativas e arbitrais.

II.3.2. Capacitação da mão-de-obra

A questão da capacitação da mão-de-obra tem sido objeto de ênfase crescente no âmbito das propostas de política industrial em decorrência sobretudo do aparecimento de novos métodos produtivos, notadamente os associados a novas técnicas de automação, e, em particular, da emergência de novo paradigma organizacional, impondo a progressiva superação e substituição do fordismo/taylorismo em segmentos significativos do setor manufatureiro. Esses novos métodos produtivos e formas de organização da produção e do processo de trabalho, além de induzirem aumento de produtividade e redução de custos, permitem sobretudo obter ganhos expressivos de qualidade na produção de manufaturados. Tal possibilidade tem determinado inclusive que a qualidade venha progressivamente se caracterizando como um fator crítico para o sucesso das empresas no processo de competição e, em particular, para o acesso e expansão no mercado internacional. Neste contexto, a adoção dessas

inovações técnicas e organizacionais tem se imposto freqüentemente como requisito mesmo para a presença e crescimento das empresas no mercado.

A difusão dessas novas técnicas produtivas e métodos organizacionais tem implicações expressivas do ponto de vista dos requerimentos de qualificação da mão-de-obra. Essas implicações são de ordem quantitativa e qualitativa já que não apenas envolvem a exigência de um maior nível de capacitação e, conseqüentemente, de maior esforço de formação profissional, mas também demandam um novo perfil profissional dos técnicos e operários. De fato, a difusão das novas técnicas e métodos organizacionais impõe crescentemente a transformação de técnicos e operários especializados em profissionais polivalentes, em trabalhadores multifuncionais. Esse processo de "desespecialização" profissional - que decorre tanto da emergência de novas formas de coordenação entre atividades anteriormente hierarquizadas, quanto de uma nova concepção de organização do processo de trabalho no interior da fábrica, envolvendo a introdução de postos polivalentes de trabalho – viabiliza a adoção de procedimentos com impacto significativo do ponto de vista da qualidade do produto, ao incorporar às atribuições dos operadores as funções de diagnóstico, reparo e manutenção e ao situar as tarefas de controle de qualidade no âmbito mesmo dos postos de fabricação.

Embora as tendências apontadas apareçam como vigorosas e possivelmente definitivas, cabe ter presente, no entanto, que, mesmo nas economias mais desenvolvidas e industrializadas, o paradigma fordista/taylorista continua dominante em extensos segmentos do parque manufatureiro e subsiste ao lado do novo paradigma mesmo naqueles setores em que este vem se impondo. Essa sobrevivência do fordismo indica que ganhos de produtividade e maior competitividade podem ainda ser obtidos a partir de aperfeiçoamentos dos processos produtivos tradicionais (mesmo nesses casos, no entanto, os processos de produção tradicionais tendem a ser influenciados pelas novas técnicas de automação e de organização da produção).

É evidente que, nos países menos desenvolvidos e dotados de uma estrutura industrial mais restrita e menos sofisticada, o espaço a ser ainda ocupado pelo paradigma tradicional será inevitavelmente mais amplo do que nas economias mais industrializadas. Cabe explorar, portanto, nestes casos, todas as possibilidades de aumento de eficiência e de melhoria qualidade identificadas no âmbito do paradigma tradicional.

Por conseguinte, a demanda de mão-de-obra por parte do setor manufatureiro do Equador deve refletir tanto a progressiva difusão do novo paradigma, quanto a necessidade de manter e aumentar a competitividade dos segmentos que operam técnicas mais tradicionais.

Neste contexto, a política de capacitação da mão-de-obra deverá atuar em três direções distintas.

- (i) A primeira direção envolve uma política de médio e longo prazo e está voltada para a formação do profissional requerida pelos novos métodos de automação e pelo novo paradigma organizacional. Tal formação enfatiza a flexibilidade e a polivalência do profissional e associa, portanto, capacitações específicas a uma educação geral e técnica mais genérica.

- (ii) A segunda, de horizonte mais imediato, destina-se a treinar a mão-de-obra requerida hoje pelo sistema produtivo, tendo em vista aumentar a eficiência produtiva e os níveis de qualidade no contexto das técnicas e métodos produtivos tradicionais. Tal treinamento está orientado para o domínio de técnicas específicas e é, fundamentalmente, de natureza operacional.
- (iii) A terceira direção difere das anteriores antes por seu público alvo e seus objetivos imediatos do que por seu conteúdo. Trata-se de proceder ao retreinamento da mão-de-obra empregada em setores manufatureiros declinantes, operando de forma articulada a outras iniciativas no âmbito de processos de reconversão industrial.

A estratégia de médio e longo prazo tem como principal elemento uma questão que não se insere exatamente no âmbito de atuação específica de uma política de capacitação da mão-de-obra: a necessidade de ampliação e difusão e de melhoria da qualidade do ensino básico. Na verdade, um bom nível de escolaridade de conteúdo geral constitui elemento indispensável à formação dos técnicos e operários polivalentes requeridos pelo novo paradigma. Vale notar, no entanto, que, embora essa importância do nível de educação geral ressalte no contexto do novo paradigma organizacional, é evidente que baixos níveis de escolarização afetam negativamente o desempenho da mão-de-obra e a eficiência produtiva nos processos manufatureiros em geral.

Ao lado da escolarização básica, destaque-se também - como fundamental do ponto de vista do novo paradigma e importante em qualquer atividade produtiva - uma formação técnica de natureza geral que confira a técnicos e operários a desejada característica de flexibilidade e polivalência e ainda lhes permita ajustarem-se ao rápido processo de mudança técnica que deverá estar presente no restante da década.

É necessário reconhecer que parcela expressiva da força de trabalho equatoriana não possui hoje o nível de escolarização e as habilitações básicas requeridas pelo novo padrão. Neste contexto, cabe à política de capacitação de mão-de-obra operar um duplo movimento. O primeiro contempla a mobilização daquele segmento da força de trabalho com potencialidade para qualificar-se a atender, a curto e médio prazo, as exigências do novo paradigma. O segundo tem presente que o esforço decisivo para adequar a força de trabalho equatoriana ao novo paradigma deve ser empreendido imediatamente mas com uma perspectiva de resultados a médio e longo prazo, e de forma articulada à política educacional.

Neste sentido, a política educacional deve contemplar assegurar uma educação básica geral com nove anos de duração, compreendendo a educação primária e o ciclo básico do curso secundário. Da mesma forma, deverá fortalecer o bacharelado técnico, procurando ampliar seu escopo de modo a prover simultaneamente formação profissional básica (caracterizada por educação técnica geral) e específica (articulada às necessidades do sistema produtivo e voltada para a habilitação para o efetivo exercício profissional). Trata-se aqui inclusive de promover as reformulações necessárias no bacharelado técnico para que ele constitua um mecanismo efetivamente orientado para o mercado de trabalho e não uma rota alternativa de acesso à universidade. Como desdobramento dessa formação profissionalizante, cabe aliás ampliar e estimular a experiência do pós-bacharelado, fortalecendo os Institutos Técnicos Superiores como instâncias de formação de técnicos de nível intermediário de capacitação polivalente.

Em ambos os casos do bacharelado técnico e do pós-bacharelado, cumpre ainda expandir as especialidades industriais, que aparecem hoje em segundo plano face às associadas a comércio e serviços. É igualmente importante promover a melhoria da infra-estrutura física dos centros técnicos existentes, bem como assegurar maior articulação dessas instituições com o sistema produtivo, através inclusive do estabelecimento de mecanismos de cooperação e consulta com associações empresariais de natureza setorial.

Ao lado desse esforço de médio prazo voltado para a melhoria da qualificação geral da força de trabalho equatoriana, a política governamental deve enfatizar também ações de natureza mais pontual e de resultados mais imediatos de modo a responder a demandas de treinamento do sistema produtivo e inclusive a induzir o aprimoramento técnico das empresas ao promover o aumento da oferta de mão-de-obra mais habilitada.

O Serviço Equatoriano de Capacitação Profissional - SECAP tem sido o maior responsável pela atividade de capacitação de mão-de-obra no país e deverá constituir-se no principal agente de futuros programas de treinamento. A observação da experiência recente do SECAP e as novas necessidades induzidas pela mudanças técnicas e organizacionais registradas nos últimos anos sugerem, no entanto, a importância de reformulações de natureza administrativa e operacional naquele Serviço.

Do ponto de vista administrativo, parece indispensável assegurar maior continuidade à gestão da agência, tornando-a menos suscetível a mudanças de natureza política, e viabilizar uma maior participação do setor empresarial na definição de sua estratégia de atuação e no acompanhamento de suas práticas e rotinas operacionais, através de uma maior representação de associações de classe em órgãos colegiados de direção, supervisão e controle. É necessário também atenção permanente para maximizar a parcela do orçamento da instituição destinada às suas atividades-fins. Por outro lado, cumpre também garantir o nível de qualidade e eficiência de seu próprio corpo de funcionários, em particular de seus professores e instrutores, o que envolve uma política de remuneração adequada.

No tocante à direção de suas atividades, as necessidades do país nos próximos anos aconselham maior ênfase em relação aos programas de treinamento voltados para o setor industrial. A ampliação do volume de treinamento oferecido a outros segmentos da economia e, sobretudo, a inclusão da economia informal entre as áreas contempladas pela instituição - por implicarem dispersão de recursos financeiros e humanos e sua alocação a atividades que podem ser exercidas por outras entidades - afetam negativamente o esforço que deverá ser realizado para assegurar a competitividade da indústria equatoriana. Por outro lado, cabe dirigir as atividades de treinamento principalmente para os segmentos industriais e funções profissionais em relação às quais é mais expressiva a carência de pessoal qualificado na indústria equatoriana. Neste sentido, o comportamento do mercado de trabalho, refletido inclusive nos níveis dos salários pagos pela indústria, constitui um indicador relevante, embora certamente não o único, quanto às prioridades a serem contempladas pela política de treinamento. Da mesma forma, sem prejuízo dos cursos de capacitação ministrados pelo SECAP em resposta a solicitações das próprias empresas, cumpre conferir maior atenção aos cursos de mais longa duração, ampliando a oferta de programas de aprendizagem e, sobretudo, de cursos de técnicos de mando médio; tais cursos de longa duração devem ainda ser oferecidos também em áreas até agora não atendidas satisfatoriamente pelo SECAP, como por exemplo a agro-indústria e as indústrias de alimento e têxtil.

II.3.3. O fortalecimento da infra-estrutura de Tecnologia Industrial Básica (TIB) e melhorias de qualidade

A emergência de novas técnicas organizacionais e de tecnologias de informação, dentre outros efeitos, implicou mudanças importantes na maneira pela qual a questão da qualidade das mercadorias era tratada pelas empresas e pelos governos.

No sistema manufatureiro fordista/taylorista, a exigência de qualidade vinculou-se, de um modo geral, à necessidade de superar obstáculos técnicos e mercantis para o crescimento da firma. De um lado, as motivações técnicas estiveram associadas à progressiva incorporação de métodos produtivos de base científica, como a química e a eletro-eletrônica, cujos requisitos de composição e qualidade, eram rígidos e bem específicos. Por outro, a padronização de produtos e processos reduziria os desperdícios decorrentes da necessidade de adaptar peças de reposição, não apenas de máquinas e equipamentos, mas, principalmente, de bens de consumo duráveis, viabilizando o consumo em larga escala.

Nos países desenvolvidos, a TIB, que compreende o conjunto de conhecimentos necessários à eficiente gestão do estoque de técnicas disponíveis na empresa, correspondeu ao instrumental principal para a obtenção de padrões de qualidade aceitáveis, de modo que sua constituição tendeu a derivar de pressões estritamente vinculadas à lógica empresarial capitalista. A função da TIB consistiria, naturalmente, em elaborar e difundir padrões técnicos que possibilitassem a superação dos gargalos impostos pela gestão da tecnologia de produção disponível ao crescimento da firma. Este objetivo seria alcançado através de dois mecanismos básicos: do estabelecimento de unidades e de procedimentos de medição das diferentes grandezas envolvidas no processo produtivo (metrologia legal, científica e industrial) e da elaboração de normas técnicas que regulassem as transações comerciais e, principalmente, tecnológicas inter-firmas e entre produtores e consumidores (normalização).

Outro instrumento utilizado para a oferta de mercadorias sem defeitos (perfeitamente adequadas ao uso) seriam os métodos especificamente voltados à gestão da qualidade no processo produtivo. As técnicas mais importantes para o controle da qualidade foram desenvolvidas por W.E.Deming, J.M.Juran, sistematizadas e difundidas nos E.U.A sob as formas do "Defeito Zero" (ZD) e dos "Círculos de Controle da Qualidade" (CCQ), tendo sido introduzidas, no Japão, através de intensa propaganda institucional que contou, inclusive, com seminários proferidos pelos próprios inventores, ao longo da década de 50. Tais métodos baseavam-se na fiscalização da produção, através de amostras, realizada por supervisores, em momento posterior à fabricação do lote. Nestes casos, obviamente, a adoção de instrumentos de controle de qualidade não decorre de exigências técnicas do processo de acumulação de capital, mas vinculava-se à estratégia de crescimento da firma.

Assim, ao longo da vigência do modo de produção fordista/taylorista, a oferta de "qualidade" resultava basicamente da gestão tecnicamente correta do processo produtivo, da obediência a padrões metrológicos e a normas previamente estabelecidos e da aplicação de recursos específicos para a identificação de defeitos.

Nos anos 80, a organização modular da produção e o desenvolvimento das chamadas "tecnologias de informação" provocaram significativa elevação nos padrões de qualidade das mercadorias ofertadas nas economias desenvolvidas. A percepção é a de que tal atributo do produto é indispensável para a obtenção de um desempenho exportador satisfatório e para sobrevivência de empresas que atuem em mercados locais com reduzidas barreiras à entrada. O aumento das exigências associadas à qualidade dos produtos nesse período tem constituído, também, evidência nítida quanto à relevância que a capacidade de identificar as necessidades dos usuários e de combinar produtos e serviços para atendê-las adquire no processo de concorrência intercapitalista. Neste sentido, não apenas a sua adequação às exigências técnicas, que exige o aprimoramento de suas características, mas também a necessidade e a possibilidade de maximizar a utilidade do produto, que implica o desenvolvimento de novos atributos para a mercadoria, tornaram-se componentes essenciais da oferta de qualidade, quando se trata de competir a nível mundial.

O padrão modular de organização da produção apresentou, como eixo fundamental, a concepção básica de que os erros deveriam ser descobertos e eliminados no ponto em que o trabalho é executado e por quem o executa (Controle da Qualidade Total-CQT). As principais consequências da adoção deste tipo de comportamento seriam de duas naturezas. O CQT provocaria, por um lado, o aumento da qualidade dos produtos, porque tornaria rotineira a correção rápida dos defeitos, uma vez que é o trabalhador quem determina se a peça apresenta qualidade para seguir empregada no processo produtivo. Além disso, esta conduta elevaria o grau de consciência dos operários acerca dos problemas vinculados ao processo produtivo, de suas causas e de suas possíveis soluções, permitindo que a qualidade seja continuamente aprimorada (método Kaisen). O incremento da produtividade seria um segundo resultado proveniente da adoção desse sistema de controle, sendo oriundo da possibilidade de diminuição de estoques e do retrabalho, do menor desperdício de materiais, dentre outros fatores.

As inovações do complexo eletrônico contribuíram para o incremento da importância da qualidade no processo de competição internacional através da possibilidade de acelerar o fluxo e intensificar o uso de informações ao longo da fábrica e por simplificar o processo de flexibilização das plantas. Com as reduções do tempo de *set-up* dos equipamentos, do custo e do tempo de projeto de produtos, foram facilitadas tanto a tarefa de corrigir os defeitos das peças em seus ponto de origem, quanto a estratégia de "customizar" a linha de mercadorias ofertadas.

A discussão precedente, enfatizando aspectos motivacionais da decisão de ofertar produtos "de melhor qualidade", trouxe implícita a hipótese de que, uma vez assumidos como prioridade/meta da empresa, desde que sejam utilizadas as técnicas de produção, organizacionais e de controle de qualidade mais eficientes ("*best-practices*"), os níveis de qualidade desejados seriam obtidos independentemente da dinâmica do mercado em que atua, das formas e da intensidade da concorrência que nele operam, do tipo de produto e de processo que fabrica, da tecnologia envolvida, da direção e do ritmo de progresso técnico a ela associado, da estrutura industrial de seus fornecedores e consumidores principais e tudo o mais que esteja incluído no que se convencionou chamar, genericamente, de "características estruturais" da indústria.

Todos esses elementos concorrem, entretanto, para o surgimento de estímulos/obstáculos que se entropõem entre a intenção da firma e a decisão efetivamente tomada e entre a decisão e a maturação dos resultados. Uma empresa sem nenhuma conscientização ou cultura de desenvolvimento de qualidade pode operar num contexto que torna os investimentos nesse campo imprescindíveis, enquanto que outra, apesar de toda a motivação para o assunto, em função dos determinantes do processo setorial de competição, precisa concentrar esforços (humanos, financeiros, tecnológicos, administrativos etc.) em outra área da empresa. Do mesmo modo, os resultados advindos da decisão de aprimoramento de qualidade podem ser desproporcionais à motivação envolvida quando, por exemplo, a estrutura dos mercados fornecedores protege ineficiências da cadeia produtiva ou a configuração industrial engendra economias insuficientes frente aos investimentos requeridos.

A decisão de investir no aprimoramento da qualidade, ou na "oferta de qualidade", como uma dentre as estratégias competitivas possíveis de serem adotadas pela firma, estaria condicionada, portanto, pelo custo de oportunidade associado às demais alternativas disponíveis. Isto implicaria remeter a questão, não apenas para fatores referentes ao padrão de concorrência que vigora em cada ramo industrial, mas também ao arcabouço institucional vigente em cada sociedade. Códigos de defesa do consumidor rigorosos; legislação anti-truste efetiva; baixa permeabilidade governamental à corrupção, resistência ao "*rent-seeking*" etc. são fatores que tenderiam a favorecer o investimento em estratégias competitivas socialmente produtivas, dentre as quais se encontra a oferta de qualidade, em detrimento de outras condutas menos interessantes do ponto de vista do bem-estar social, embora possivelmente racionais segundo a lógica estrita da acumulação de capital.

Em países egressos do processo de industrialização por substituição de importações e ainda em desenvolvimento, como o Equador, as ineficiências técnicas, associadas à gestão da produção, são particularmente freqüentes e os efeitos sobre a qualidade dos produtos imediata. Principalmente porque, dadas as características da acumulação de capital nesses países, a própria utilização da TIB não decorreu de demanda estritamente empresarial, mas de percepção estatal acerca da importância que o tema "qualidade" crescentemente vinha adquirindo nos países desenvolvidos. Naturalmente, coube às autoridades públicas a formação das principais organismos certificadores de qualidade e verificadores dos atributos metrológicos das mercadorias ofertadas, como é o caso do Instituto Equatoriano de Normalizacion (INEN).

O INEN atua nas áreas de metrologia, normalização, defesa do consumidor e certificação de qualidade além de, mais recentemente, iniciar atividades na área da absorção e difusão de tecnologia, aproveitando a *expertise* científica adquirida nas outras funções. Como esse instituto possui instalações bastante satisfatórias, a maior dificuldade para a difusão de padrões de normalização e metrológicos internacionalmente aceitáveis no Equador não parece decorrer da ausência de infra-estrutura básica de TIB, mas do poder de *enforcement* existente. Diferentemente de boa parte dos países desenvolvidos, em que a adesão às normas técnicas constituiu uma exigência natural do processo de acumulação de capital, em países egressos do processo de substituição de importações, como a dinâmica de desenvolvimento industrial assumiu características distintas, a utilização, por parte das firmas, de normas técnicas e de padrões metrológicos dependeu do poder de fiscalização do Estado, cabível apenas nos casos de metrologia, especialmente, a metrologia legal.

Outras instituições voltadas ao aprimoramento da qualidade são a Comissão Equatoriana de Bens de Capital (Cebca) e o Centro Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (Cendes), que conta com um programa de difusão de informações especificamente voltado para este fim. A Cebca, em particular, desenvolve, com número restrito de empresas, um programa de qualidade total, financiado pela UNIDO e cuja ênfase repousa na incorporação das normas ISO-9000 e na reorganização do processo de produção.

Assim, no Equador, o aprimoramento da qualidade dos produtos ofertados deveria contar com dois tipos de intervenção pública. O primeiro conjunto de medidas estaria voltado à constituição de um ambiente que funcione como principal mecanismo de *enforcement* para a adoção de normas técnicas e de estratégias de ofertar qualidade, por parte das firmas. Dentre as medidas cabíveis, nesse caso, encontram-se, não apenas a abertura comercial e a desregulamentação da economia, já em curso no país, mas a constituição/aprimoramento, difusão e aplicação das legislação de defesa do consumidor e anti-truste. Cabe destacar que outras fontes de estímulo que poderiam ser mobilizadas para este fim são o poder de compra do Estado e, no caso equatoriano, a propriedade estatal de certos estabelecimentos. Neste último caso, pareceria interessante explorar os efeitos em cadeia que tanto a demanda quanto a oferta de qualidade por parte de empresas estatais dos setores petroleiro, de açúcar, têxtil, calçados etc. poderia gerar sobre todo parque fabril do país.

O outro conjunto de medidas estaria diretamente relacionado para o aprimoramento da qualidade através de medidas de curto e longo prazo. Dentre os instrumentos de curto prazo destacam-se:

- a) Ênfase na seletividade setorial e especificação das normas técnicas por parte do INEN, de modo a facilitar a sua aplicação; e
- b) Estimulo à constituição de um Programa Nacional de Qualidade e Produtividade cujo papel central seria a divulgação de informações a respeito de métodos de controle de qualidade, das normas técnicas existentes e a conscientização dos agentes econômicos para a importância da questão frente as mudanças em curso na economia equatoriana.

Já as medidas de longo prazo estariam voltadas para a adequação do parque fabril nacional para a emergência de um novo paradigma industrial, dentre as quais caberia destacar:

- a) A divulgação de informações acerca da importância e das possibilidades associadas à reorganização do processo de produção e da incorporação de tecnologias de informação;
- b) O financiamento da reorganização da produção e da importação de tecnologia de automação industrial; e
- c) Requalificação da mão-de-obra para as novas atribuições associadas ao novo sistema fabril.

É importante ponderar que o espaço para uma "política de qualidade", conforme esboçado por essas medidas – que seja autônoma em relação à política industrial e que gere resultados efetivos – é relativamente reduzido. Arcabouço institucional, padrões de concorrência e disponibilidade de fatores produtivos (capacitação) são variáveis importantes para a decisão da firma de ofertar qualidade mas

simultaneamente, e por definição, alvos de política industrial. Há, então, a necessidade de se garantir consistência entre as demais metas de política industrial e o objetivo de aprimorar a qualidade, que a Política de Qualidade deveria alcançar.

Dois exemplos ajudariam a clarificar o problema. Se o tamanho do mercado condiciona a adoção de escalas ótimas de produção e tecnologias eficientes, uma política industrial que induzisse à escolhas sub-ótimas tenderia a superar quaisquer estímulos decorrentes de uma possível política de promoção da qualidade. Além disso, uma política de qualidade pode ser insuficiente para induzir as firmas a adotarem estratégias que visem o melhoramento dos produtos ofertados, na ausência de outras políticas, especialmente na área de defesa do consumidor e da concorrência.

A constatação de que a autonomia de uma política de qualidade é bastante restrita em relação à política industrial implica não superestimar o poder indutor de medidas dessa natureza: trata-se de entender a qualidade como um resultado da eficiência industrial e de colocar a política industrial a esse serviço.

II.3.4. O apoio às pequenas empresas

As pequenas empresas têm peso considerável no parque manufatureiro do Equador e respondem por parcela significativa do emprego e do produto industrial do país (tal parcela é de 54% para as empresas com menos de cinqüenta pessoas ocupadas). A preservação dessas empresas se impõe, portanto, como uma das preocupações da política de reestruturação industrial, tendo em vista inclusive o papel desse segmento do setor produtivo na geração de emprego e na absorção de mão-de-obra.

Nesse sentido, a política de reestruturação industrial inclui necessariamente uma política de apoio à pequena empresa, envolvendo: (i) sua modernização e atualização tecnológica e inclusive sua capacitação para incorporar as novas técnicas produtivas e os novos métodos organizacionais que caracterizam o processo de mudança técnica na década de noventa; (ii) a melhoria das suas condições de acesso aos mercados; e (iii) o fortalecimento de sua capacidade de investimento. Tal apoio tem por objetivo aumentar sua competitividade e permitir sua sobrevivência e expansão no mercado em que atua; em alguns casos, poderá visar, alternativamente, induzir sua reorientação em direção a novas linhas de produto e a novos mercados no âmbito de programas de reconversão industrial.

Essa política deve ter presente três aspectos importantes associados às pequenas empresas: em primeiro lugar, a figura do pequeno e médio empresário e seu papel crucial do ponto de vista do desempenho do empreendimento; em segundo lugar, as dificuldades que a pequena e média empresa, atuando de forma isolada, enfrenta para ter acesso a novas tecnologias de produto, processo e gerência, aos canais de comercialização adequados e às informações requeridas; por fim, como decorrência da própria natureza dessas empresas (o grande número e a pequena importância de cada uma delas individualmente), o fato de que programas de apoio que atuem sobre empresas isoladas apresentam custos elevados e eficácia global limitada.

Neste contexto, a política de apoio à pequena empresa deve contemplar, antes de mais nada, a capacitação do pequeno empresário, freqüentemente envolvido em um conjunto de funções gerenciais e

mesmo técnicas para as quais não está preparado e quase sempre carente do nível de informações requerido para situar-se adequadamente em um mundo em rápida transformação. Essa capacitação deve ser promovida através da implementação de programas de educação empresarial suficientemente amplos para transmitir conhecimentos técnicos e gerenciais específicos mas também informações de natureza mais geral. Tais programas de educação empresarial devem ser conduzido pelo CENDES, mobilizando a participação do SECAP, e de instituições de ensino universitário e contando com a colaboração das Câmaras Industriais.

Por outro lado, para superar as dificuldades associadas ao isolamento da pequena empresa mencionadas anteriormente, cabe à política governamental atuar sobre as articulações, existentes ou potenciais, entre cada uma dessas empresas e outros segmentos do sistema produtivo.

Assim, cabe considerar inicialmente a inserção das pequenas empresas no âmbito das cadeias produtivas, de modo a explorar sua posição como fornecedora de insumos ou de sub-contratada para a produção de partes e componentes para grandes empresas industriais. A política de apoio à pequena empresa deve atuar, nesse caso, sobre essa relação, de modo a transformar a grande empresa industrial em instrumento indutor de mudança técnica, de melhoria de qualidade e de aumento de eficiência no âmbito da sua rede de fornecedores.

Esta orientação da política de apoio à pequena empresa se insere aliás na tendência à terceirização que vem sendo observada nos últimos anos. De fato, associado a uma maior concentração das empresas de maior porte naquelas atividades ou etapas do processo produtivo que se apresentam como cruciais para o seu desempenho no mercado, esse processo de terceirização tem implicado menor grau de integração vertical das empresas e o recurso crescente à sub-contratação e à consolidação de amplas redes de fornecedores de pequeno porte, de cujos padrões de eficiência e qualidade depende a própria competitividade da grande empresa.

Neste contexto, cabe aos agentes da política de apoio à pequena empresa, notadamente ao CENDES, estabelecer, em conjunto com empresas industriais e de serviços de maior porte, programas específicos de capacitação de recursos humanos, de modernização tecnológica e de melhoria e controle de qualidade de suas redes de fornecedores. Face à natureza desses programas e aos benefícios resultantes para as grandes empresas, a parcela mais significativa desses custos será naturalmente absorvida pela grande empresa envolvida. Cabe, no entanto, viabilizar a concessão de condições favoráveis de financiamento à participação das grandes empresas em programas dessa natureza.

Alternativamente às redes verticais de fornecedores, uma outra direção a ser contemplada pela política de apoio às pequenas empresas consiste na estruturação de empresas de um mesmo segmento industrial e de uma mesma região em pólos de modernização. Tais empresas, operando sob as mesmas condições do ponto de vista setorial e regional, estão sujeitas a um conjunto de problemas comuns que afetam o nível de eficiência de cada uma delas e do grupo como um todo.

A articulação dessas empresas em pólos de modernização permite, em primeiro lugar, o desenvolvimento de mecanismos de cooperação e a adoção de soluções compartilhadas para viabilizar

a realização de investimentos e o acesso a serviços eventualmente inacessíveis às empresas individualmente. Deste ponto de vista, aponte-se desde a possibilidade de aprofundar a divisão de trabalho, permitindo maior especialização das empresas, até a oportunidade de empreendimentos comuns relativos à compra de matérias-primas e insumos, à utilização de equipamentos e serviços técnicos compartilhados, à adoção de estratégias de marketing e à criação de canais de distribuição e comercialização.

Por outro lado, a constituição do polo de modernização torna menos onerosos e mais eficazes programas governamentais de apoio às pequenas empresas, facilitando os programas de extensão tecnológica e mesmo a gestão de mecanismos de apoio financeiro.

Cabe destacar que uma política de constituição de pólos de modernização não se confunde com um programa de distritos industriais uma vez que não atua sobre a localização das empresas, nem se insere no contexto de uma política de desenvolvimento regional. De fato, o polo de modernização se propõe a abranger empresas dispersas espacialmente, embora seja conveniente, por questões operacionais, que tais empresas se situem dentro de um certo raio de distância.

A constituição do polo significa, na verdade, uma mudança da percepção das pequenas empresas em relação a outras empresas de seu segmento industrial, que deixam de ser ignoradas ou vistas como competidores potenciais para se tornarem seus associados em um projeto coletivo voltado para a modernização e o aumento de competitividade. Por outro lado, o polo corresponde a um espaço para uma ação integrada das agências de apoio às pequenas empresas.

Cabe a tais agências, notadamente o CENDES, atuando em conjunto com as Câmaras Industriais, (i) identificar conjuntos de pequenas empresas, pertencentes a um mesmo segmento industrial, passíveis de serem integradas em um polo de modernização; (ii) mobilizá-las para o empreendimento comum, constituído com o grau de institucionalização adequado a cada situação específica; (iii) desenvolver trabalho de extensão tecnológica e gerencial requerido pelo polo; e (iv) induzir a concretização de projetos comuns.

Os programas de apoio à pequena empresa, indicados acima, devem ser complementados pela adoção de mecanismos que fortaleçam a capacidade de investimento dessas empresas e reduzam seus custos financeiros. Neste sentido, parece particularmente relevante assegurar o maior acesso das pequenas e médias empresas às operações de financiamento do sistema bancário, através da criação de mecanismos que reduzam o risco das operações de crédito a estas empresas. Tal risco é usualmente elevado não apenas em decorrência das incertezas quanto ao futuro dessas empresas e sua vulnerabilidade às mudanças do mercado e das condições gerais da economia, mas também pela dificuldade de obter delas os registros contábeis e a documentação requerida e, sobretudo, pela sua incapacidade de fornecer garantias reais para as operações de empréstimo.

Neste contexto, é oportuna a constituição de esquemas de garantia de crédito às pequenas empresas que cubram parte das eventuais perdas incorridas pelo sistema financeiro em virtude da inadimplência em operações de crédito dessas empresas.

II.3.5. Os serviços de apoio às exportações não tradicionais

O apoio a expansão e a diversificação das exportações tem sido um componente prioritário de programas de reestruturação industrial em diversos países. Como tais programas tem como objetivo último aumentar a competitividade da economia, o crescimento das exportações e a concretização deste objetivo é, ao mesmo tempo, um instrumento da reestruturação, na medida em que as exportações geram externalidades positivas sobre a economia como um todo.

Como observam Keesing e Lall (1988), "*the recent history of manufactured exports from developing economies (...) can be seen (...) as a story of the build-up of information links as well as entrepreneurial, managerial and technical skills*". Os processos de aprendizado que permitem a acumulação destas skills e as externalidades positivas geradas pelas exportações explicam a alta prioridade concedida por diversos países em desenvolvimento à exportação de bens manufaturados.

Algumas características específicas da economia do Equador reforçam a importância de tal política:

- ▲ O desenvolvimento de exportações manufatureiras seria um dos mecanismos mais eficazes para "desatar" o *trade-off* entre crescimento industrial e competitividade, referido anteriormente; e
- ▲ As perspectivas de redução da produção e exportação de petróleo nos próximos anos e a concentração da pauta de exportação do país em algumas *commodities* tradicionais fazem da diversificação de exportações uma "estratégia de sobrevivência" para o Equador.

Ademais, em uma fase de ajustamento estrutural, as exportações podem contribuir para atenuar os impactos negativos que as políticas de estabilização macroeconômica tendem a produzir, no curto prazo, sobre a oferta e a dinâmica de investimentos. A transição entre a fase de estabilização e a retomada do crescimento não é automática e a política de diversificação de exportações pode funcionar como uma "ponte" entre as duas etapas. Na realidade, a percepção da importância de tal política parece suficientemente difundida no Equador, embora os esforços de coordenação de iniciativas governamentais nesta área sejam muito incipientes.

E possível que a recente criação do Comitê de Coordenação Nacional para a Promoção das Exportações e dos Investimentos (CONAPEI), em fevereiro de 1993, contribua para superar a fase em que um regime de comércio caracterizado por viés anti-exportador somava-se à falta de coordenação inter-institucional e à superposição de funções e conflitos entre diferentes órgãos do Estado para bloquear o desenvolvimento de uma política de diversificação das exportações.

A drástica mudança no regime de comércio exterior e a criação de um órgão coordenador (como o CONAPEI) são condições necessárias – mas não suficientes – para que se configure um ambiente político-institucional e econômico mais favorável ao desenvolvimento de atividades exportadoras não-tradicionais. Fatores que inibam a competitividade sistêmica da economia – portos ineficientes, regulações trabalhistas inadequadas e falta de esquemas de financiamento para investimentos produtivos, etc. – também devem ser objeto de políticas modernizantes se o desenvolvimento de exportações não-tradicionais for uma meta prioritária da nova estratégia de desenvolvimento.

A experiência recente de promoção comercial nos países em desenvolvimento sugere, no entanto, que uma política bem sucedida de diversificação de exportações requer, como componente essencial e até mesmo como pré-condição, a adoção de medidas visando a aprimorar a oferta exportável e a intensificar o uso, pelos produtores de bens potencialmente exportáveis, de serviços de apoio à produção e à comercialização externa.

Na realidade, os dois aspectos estão estreitamente inter-relacionados e os serviços cujo desenvolvimento se deve incentivar prioritariamente são aqueles que aumentem a capacidade das empresas para superar as dificuldades vinculadas a oferta. Iniciativas de *marketing* ou de melhoria da estratégia de comercialização externa de pouco valerão se não estiverem baseadas em um sistemático esforço de aperfeiçoamento e de *upgrading* dos processos produtivos e dos produtos a exportar. Dito de outra forma, *"for firms exporting from developing countries, marketing in the sense of finding or attracting customers and persuading them to place orders or buy output is almost inseparable in practice from building up the firm's supply capabilities. In getting orders, firms sell the whole package of their capabilities and knowledge together with their readiness to learn more and invest further in their exports (...) Thus, improving supply capabilities is central, and is virtually inseparable from developing skills in communicating to customers what the firm can do for them"* (Keesing e Lall, 1988).

Os resultados de pesquisas sobre o processo sequencial de aprendizado das empresas em sua trajetória de desenvolvimento de exportações sugerem que um dos principais requisitos para incentivar, a nível do país, a expansão de exportações de manufaturados é a disponibilidade de serviços de apoio técnico e gerencial às empresas real ou potencialmente exportadoras, entendendo-se que a *expertise* de empresas de serviços especializados substitui e acelera o aprendizado gerado pela interação com os importadores.

No caso do Equador, experiências recentes identificaram nas restrições qualitativas e quantitativas da oferta exportável o principal "gargalo" de uma política de exportações de produtos não-tradicionais. O Programa de Exportações Agrícolas Não-Tradicionais (PROEXANT), de Fedexpor, desenvolve, há alguns anos, atividades nos campos de desenvolvimento tecnológico, de controle de qualidade e manejo pós-colheita, de promoção de mercados e de informações comerciais. A seletividade na seleção do setor-objeto do Programa alia-se a um escopo amplo, em termos de funções cobertas pelos serviços ofertados.

Implicitamente, o modelo proposto por Proexant reconhece a insuficiência dos mecanismos de mercado para canalizar recursos técnicos, humanos e financeiros para a oferta deste tipo de serviços de apoio as exportações, especialmente dentro de um projeto integrado - que inclui diversos serviços especializados. Embora a oferta de tais serviços por empresas privadas deva ser um objetivo de política, falhas de mercado e a insuficiência de recursos financeiros, de informações e de capacitação gerencial por parte de potenciais usuários de tais serviços inibem o desenvolvimento comercial destas modalidades especializadas.

Em função destas considerações, a proposta aqui formulada contempla os seguintes aspectos:

- ▲ A prioridade à oferta de serviços à exportação que combinem o aperfeiçoamento da oferta exportável e a criação de competência na área de identificação e prospecção de mercados externos;

- ▲ A adoção de medidas para incentivar a ampliação da oferta de serviços à exportação, nas áreas acima definidas. Eventuais restrições ao estabelecimento de firmas estrangeiras prestadoras deste tipo de serviços devem ser eliminadas. Por outro lado, é necessário prever a oferta de alguns destes serviços por parte de um organismo público ou de uma corporação semi-pública, na medida em que o ritmo do estabelecimento de empresas privadas nesta área pode não ser aquele socialmente desejável.

Em projeto anterior feito para a ALADI (1991), propôs-se a criação de uma corporação semi-pública voltada para a definição e gerenciamento de programas combinando o desenvolvimento da oferta exportável à prestação de serviços especializados aos exportadores. Esta proposta deve ser avaliada em função dos desenvolvimentos recentes e em relação à alternativa de se atribuir a um organismo público, como CENDES, a função de definir e implementar programas setoriais de desenvolvimento da oferta exportável – nos quais o componente de prestação de serviços (consultoria técnica e gerencial, informação tecnológica e comercial, etc.) devesse ter papel central.

Em qualquer das hipóteses, a corporação ou o organismo público não deve ter o monopólio da oferta deste tipo de serviços e deve buscar se especializar em serviços onde a oferta de empresas privadas inexistia ou seja insuficiente para atender a demanda. Isto supõe que um estudo específico identifique as áreas onde haja insuficiência de oferta privada.

- ▲ A criação de mecanismos financeiros e o estabelecimento de um modelo de intervenção do órgão público (ou da corporação semi-pública) que induzam a criação e expansão da demanda privada por serviços de apoio às exportações. Estudos recentes apontam a tendência de organismos internacionais e de órgãos de cooperação técnica dos países desenvolvidos a oferecer aos países em desenvolvimento recursos financeiros sob a forma de *grant funds* para o custeio de sistemas de subsídio ao uso, pelas empresas reais ou potencialmente exportadoras, de serviços especializados nas áreas aqui propostas como prioritárias, dentro de programas setoriais e/ou funcionais com prazos preestabelecidos. Este subsídio é utilizado em sistema de *cost-sharing*, reduzindo, para as empresas, o custo do acesso aos serviços, e não se exclui a hipótese de que a empresa pública provedora destes serviços receba subsídios diretos temporários para fazer os investimentos necessários à adequada prestação de serviços aos exportadores.

O modelo de intervenção desta empresa pública (ou corporação) deve privilegiar programas setoriais desenhados segundo as necessidades de ramos agro-industriais e industriais com elevado potencial exportador no curto prazo (ex.: conservas alimentícia, flores, madeira) e de acordo com as diretrizes do Plano de Reestruturação Industrial e com a aprovação do CADI e do SECOPRI.

Os candidatos prioritários a tais programas são setores onde a promoção é o principal componente do processo de reestruturação e para os quais a oferta coordenada de serviços especializados de apoio às exportações seja identificado como o fator crítico para o desenvolvimento das vendas externas. Caberia à empresa pública (ou à corporação semi-pública) a elaboração dos programas setoriais de oferta de serviços à exportação e sua coordenação executiva, identificando os potenciais provedores de serviços e fornecendo diretamente serviços às empresas exportadoras. Os serviços da empresa pública (ou

corporação) seriam cobrados, mas da mesma forma que aqueles fornecidos por empresas privadas, poderiam ser subsidiados parcialmente.

À SECOPRI caberia o gerenciamento dos *grants funds* para subsidiar o uso de serviços por empresas real ou potencialmente exportadoras, bem como o estabelecimento – ou a expansão – de linhas de crédito para investimentos voltados a exportação e para programas de *upgrading* da capacidade produtiva, no quadro do Fundo de Reestruturação Industrial aqui proposto.

Evita-se, neste modelo, a administração de incentivos em base *ad-hoc*, ao se priorizar a definição de programas setoriais segundo critérios de potencial exportador e de "velocidade de resposta". Ademais, propõe-se que os programas tenham um prazo de execução não superior a três anos (renováveis) e que se definam objetivos quantificáveis e uma metodologia de avaliação anual, que permita reorientar recursos e incentivar a competição intra-setorial pelos recursos disponíveis, em benefício das empresas e segmentos mais bem sucedidos.

II .4. A dimensão setorial na reestruturação industrial

Como se observou na sub-seção II.3.1, é a partir de estudos setoriais (ou sub-setoriais) que se poderá avaliar o nível atual e potencial de competitividade das empresas equatorianas, com base em um diagnóstico que confronte as características quantitativas e qualitativas da oferta doméstica às tendências internacionais do setor (ou sub-setor).

É com base em tais diagnósticos que se classificam os setores, segundo o peso relativo dos componentes de promoção e reconversão dentro do processo de reestruturação. *A priori*, são candidatos potenciais à estratégia de promoção os setores com elevada capacidade de resposta em termos de geração de exportações não-tradicionais, enquanto os setores ameaçados pela abertura comercial aparecem como objetos naturais de programas de reconversão. Para os setores em que predomine o objetivo de promoção, as ações são basicamente de tipo horizontal, embora adaptadas, em seu conteúdo e na combinação de instrumentos, às necessidades específicas de cada setor. Para os setores onde o diagnóstico realizado aponte a necessidade de reconversão, serão elaborados Programas Setoriais, combinando instrumentos horizontais a mecanismos cujo escopo seria precisamente o setor (ou sub-setor).

O objetivo central de um programa setorial de reconversão é agir a nível das empresas e das relações intra e inter-setoriais para viabilizar aquelas firmas que sejam potencialmente viáveis – mas que carecem de condições para realizar este potencial – e, complementarmente, reorientar para outras atividades unidades produtivas que não apresentem perspectivas de atingir níveis competitivos de desempenho. Como já se observou, as carências das empresas com potencial competitivo podem derivar da inexistência de um quadro regulatório que induza a comportamentos e estratégias, de aumento de produtividade, da presença de medidas e normas que restrinjam a mobilidade de fatores e a entrada/saída de empresas dos mercados e da insuficiência de recursos informacionais, financeiros e tecnológicos acessíveis às empresas.

No caso concreto do Equador, sem descartar a necessidade de aperfeiçoar o quadro regulatório e, em especial, a capacidade de *enforcement* da legislação de defesa do consumidor e da concorrência, bem como normas laborais que possam obstar o processo de reestruturação, o diagnóstico aqui apresentado enfatiza a necessidade da ação pública para reduzir o hiato de recursos à disposição das empresas.

Não obstante, tal oferta de recursos deve ser feita dentro de programas de reconversão, com metodologia e objetivos pré-estabelecidos e sujeitos a avaliação periódica. Com isto, busca-se conferir ao processo de reconversão setorial a velocidade e direção considerada socialmente ótima, reduzindo o risco de que os instrumentos mobilizados, ao invés de acelerar a reconversão e reduzir seus custos econômicos e sociais, sirva apenas para adiá-la e manter no mercado empresas economicamente inviáveis ou desestimular estratégias de aumento de produtividade por parte de empresas potencialmente competitivas.

É por este motivo que se recomenda que o diagnóstico contemple a análise da competitividade setorial (ou sub-setorial) em termos sistêmicos, setorial e empresarial e que, a partir deste diagnóstico, se defina tanto uma metodologia para que as empresas apresentem à ARI seus planos de reconversão, quanto as condicionalidades para que as empresas possam se habilitar a participar do Programa Setorial.

No caso do Equador, a decisão de reverter um setor (ou sub-setor) dificilmente significaria – como ocorre em setores industriais maduros ou declinantes dos países desenvolvidos – uma opção pela redução coordenada da capacidade instalada, embora a o nível de produtos ou de ramos industriais esta redução possa ser economicamente desejável. A nível setorial, não há qualquer evidência de excesso da capacidade industrial no Equador e a reconversão seria antes um processo intensivo (e concentrado no tempo) de reestruturação interna das empresas do setor e de redefinição das relações entre estas empresas, seus fornecedores e consumidores.

Dependendo das características do setor, prevaleceriam, no programa de reconversão, medidas de reestruturação interna das empresas (terceirização, reorientação do *mix* de produtos, etc.) ou mecanismos visando a redefinir as relações vigentes entre as empresas do setor (ex.: fusões, formação de *joint-ventures*, etc.) ou ainda instrumentos que buscam redesenhar o relacionamento destas empresas com seus clientes e fornecedores (assistência técnica, montagem de redes de subcontratação, etc.). O Programa Setorial de reconversão seria sempre uma mescla de ações nestes três níveis, tendo como pano de fundo medidas de caráter sistêmico cuja pertinência para a reestruturação tenha sido constatado pelo diagnóstico realizado.

Vale observar que, a declaração de um setor "em processo de reconversão" corresponde, para as empresas envolvidas, a uma "concordata coletiva", permitindo às empresas que se habilitem a participar do Programa um tratamento especial, em termos fiscais, creditícios e laborais, de forma a facilitar os ajustes patrimoniais, financeiros e produtivos necessários à reestruturação competitiva do setor. Ademais, esta declaração implicaria, antes de mais nada, a utilização dirigida e "concentrada" dos instrumentos de política de corte horizontal já propostos. Assim, por exemplo, no caso da capacitação de mão de obra, o componente de retreinamento terá um peso relativamente elevado em setores em

reconversão. No caso de políticas de apoio às PMEs, a prioridade seria concedida a políticas voltadas para a especialização das empresas em determinadas linhas de produto identificadas como promissoras e para a montagem de relações de subcontratação com empresas maiores que busquem "terceirizar" parte de suas atividades. Da mesma forma, o tema da tecnologia industrial básica e da qualidade adquire contornos específicos quando as empresas modificam sua gama de produtos e alteram seus modelos de gerenciamento e suas relações com fornecedores e clientes.

Além de envolver a concessão de incentivos à adesão aos programas horizontais acima mencionadas e ao uso de serviços especializados, a política industrial nos setores em reconversão implicará o recurso a instrumentos específicos de corte nitidamente setorial. É o caso da criação de linhas especiais de financiamento em condições favoráveis para instrumentos de modernização e reequipamento, ou mesmo para processos de reorganização patrimonial (fusões, aquisições, etc.). Também não se deve descartar a utilização de mecanismos de proteção temporária e seletiva a sub-setores em reestruturação, desde que a salvaguarda concedida seja negociada entre os setores públicos e privado no marco do Programa Setorial de Reconversão – e de suas metas e condicionalidades – e preveja um cronograma de *phase out* da proteção. Esta, no entanto, só deverá fazer parte de um Programa de Reconversão se for considerada condição *sine qua non* para a reestruturação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALADI (1991) - Proposta para a criação de uma corporação para a promoção de exportações equatorianas - Relatório Final de Missão - Projeto EC/90/05 - Consultor: Pedro da Motta Veiga.
- BIRD (1992) - Fundamental issues and policy approaches in industrial restructuring - Industry Series Paper n. 56, april, Washington, D.C.
- BRANDER, J. (1986): "Rationales for strategic trade and industrial policy". In: Krugman, P. (1986): "Strategic trade policy and the New international Economics". M.I.T. Press. Mass.
- BRANDER, J. (1987): "Shaping Comparative advantage". In: Lipsey, R. e Dobson, W.: Shaping Comparative advantage". C.D. Howe Institute. Toronto.
- Cámara de Industriales de Pechincha (1990) - Ecuador: una nueva política de industrialización, Quito.
- CENDES (1992) - La reestructuración industrial en Ecuador - mimeo - febrero - Quito.
- DORYAN, G.E. (1992) - Economía y reconversión industrial - Conceptos, políticas y casos - INCAE, Quito.
- KEESING, D.B. e LALL, S. (1988) - Marketing manufactured exports from developing countries: Learning sequence and public support. In "Trade Policy; Industrialization and Development" Helleiner, G.K. (ed.), Clarendon press, Oxford.
- KEESING, D.B. e SINGER, A. (1990) - How support services can expand manufactured exports: new methods of assistance. WPS 544, The World Bank, november, Washington, D.C.
- KRUEGER, A. (1990): Perspectives on trade and development. Harvester Wheatsheaf.
- KRUGMAN, P. (1986): Strategic trade policy and the New international Economics. M.I.T. Press. Mass.
- KRUGMAN, P. (1991): Geography and Trade. M.I.T. Press. Mass.
- KRUGMAN, P. e Obstfeld, M. (1991): International Economics. MIT Press. Mass.
- LACHLER, U. (1989): Regional Integration and Economic Development. Industry and energy Department Working Papers. Industry series paper No14. World Bank.
- LORD, M. (1992) - Exportações de manufaturas da América Latina. In: "Progreso Económico na América Latina". BID, Washington, D.C.
- MICHALSKY, W (1991). "Support policies for strategic industries: an introduction to de main issues", in: OECD, "Strategic industries in a global economy: policy issues for the 90's", Paris, 1991.
- OECD (1992): Industrial policy in OECD countries - anual review. Bruxels. 1992.
- SALVADOR, G. (1991) - Algunos elementos para la reestructuración y modernización de la industria ecuatoriana frente a la apertura del mercado andino - in Planificación, nº 28, noviembre, CONADE, Quito.
- UNIDO (1989) - Hacia una política industrial ecuatoriana - Proyecto UC/ECO/88/060 - junio, Quito.
- VITER, G. (1992) - Diagnostico de la inversión extranjera en el Ecuador. In Revista Economica, junio.



Ajudando o Brasil a expandir fronteiras

www.funcex.com.br

Endereço/Adress

Av. Rio Branco, 120, Grupo 707, Centro
20.040-001 Rio de Janeiro RJ - Brasil

Telefones/Calls

(55.21) 2509-2662, 2509-4423

Fax

(55.21) 2221-1656

E-mail

funcex@funcex.com.br