

TEXTO PARA DISCUSSÃO

N° 107

**Reestruturação
industrial em
contexto de
abertura e
integração: um
modelo para o
caso brasileiro**

**Eduardo A.
Guimarães, João
Bosco M.
Machado, Pedro
da Motta Veiga e
Roberto Magno
Iglesias**

Maio de 1995

Reestruturação industrial em contexto de abertura e integração: um modelo para o caso brasileiro

**Eduardo A. Guimarães,
João Bosco M. Machado,
Pedro da Motta Veiga e
Roberto Magno Iglesias**

Maio de 1995

**Apoio:
Banco Nacional de Desenvolvimento
Econômico e Social - BNDES**

SUMÁRIO EXECUTIVO

A política de reestruturação industrial é uma política setorial de horizonte temporal definido, cujo objetivo consiste em, através de ações articuladas desenvolvidas pelas firmas e por entidades públicas e privadas, recompor a competitividade de segmentos industriais maduros tecnologicamente e ameaçados pelo processo de transição entre modelos de desenvolvimento industrial e, em especial, pela liberalização comercial e pela integração sub-regional.

Nesse sentido, a reestruturação industrial é um tipo específico de política setorial que se caracteriza: (i) pelo uso concentrado no tempo de instrumentos essencialmente horizontais, combinados segundo os objetivos de cada programa setorial de reestruturação; e (ii) pelo estabelecimento de um marco institucional e regulatório especial para os setores selecionados, combinando a oferta de condições favoráveis às iniciativas de reestruturação e de recuperação de competitividade com a definição de regras e procedimentos que imponham às empresas algum tipo de disciplina quanto ao atendimento dos objetivos do programa setorial (metas, sistema de monitoramento do desempenho, sanções, etc).

Condicionantes

O desenho e a implementação de políticas de reestruturação industrial no Brasil estão hoje condicionados pelos fatores indicados a seguir.

- a) O processo de estabilização macro-econômica que impõe sérias restrições ao uso de instrumentos onerosos para o Tesouro e que ao promover apreciação cambial, aumenta o grau de exposição da indústria brasileira, podendo inclusive induzir um aumento do número de setores candidatos a este tipo de política;
- b) A configuração dos fatores de competitividade sistêmica, em relação ao qual existe hoje relativo consenso;
- c) Os processos de liberalização comercial e de integração sub-regional que aumentam o grau de exposição da indústria à competição externa e reduzem a margem de liberdade do país em matéria de política comercial e de política industrial;
- d) A configuração do quadro institucional da política industrial, cuja deficiência é especialmente significativa face aos requisitos de coordenação interinstitucional e de capacitação técnica e gerencial para implementação que caracterizam a política de reestruturação;
- e) A estrutura industrial herdada do período de substituição de importações, na qual cabe destacar a heterogeneidade intra-setorial que se acentua aliás, no início dos anos noventa, com as respostas diferenciadas das grandes e das médias e pequenas empresas ao processo de abertura.

Objetivo

A reestruturação industrial objetiva, em um período de tempo determinado, e através de ações articuladas envolvendo os setores público e privado, restaurar a competitividade de segmentos industriais maduros e ameaçados pelos impactos do processo de transição entre estratégias de desenvolvimento industrial e, em especial, pela liberalização comercial e pela integração sub-regional.

Diretrizes

- a) Tratamento dos problemas de reestruturação industrial no marco de Programas Setoriais, que concretizem a idéia de coordenação e de concentração temporal do uso dos instrumentos de política.

Este tipo de "enquadramento" da política determina a ênfase na montagem e operação do quadro institucional de gestão dos Programas, e a necessidade de definição de um regime regulatório específico para os setores em reestruturação.

- b) Coordenação interinstitucional na montagem e operacionalização dos Programas Setoriais, aproveitando as especializações institucionais, o que implica a necessidade de um aprendizado institucional por parte das entidades públicas e privadas vinculadas à política industrial, com vistas a sua capacitação para o desenho e gestão de uma nova agenda de política.
- c) Articulação de iniciativas e instrumentos de política de reestruturação industrial nos planos nacional, sub-regional (MERCOSUL) e infranacional (estados da Federação), envolvendo inclusive uma hierarquia entre essas instâncias que discipline o uso de instrumentos, harmonizando-os segundo objetivos e critérios pré-estabelecidos.
- d) Atenção aos efeitos e impactos dos Programas Setoriais de reestruturação industrial sobre: (i) a concorrência no mercado doméstico: embora o uso de instrumentos de proteção deva ser contemplado, ele não deve funcionar como um mecanismo para evitar os ajustes necessários; (ii) as cadeias produtivas e a competitividade da indústria, evitando-se a elevação dos custos do sistema produtivo; (iii) os níveis de preços e os interesses dos consumidores.
- e) Caráter excepcional dos programas de reestruturação, os quais, por suas próprias características, deverão contemplar um número limitado de setores, requerendo, portanto, avaliação rigorosa dos pleitos formulados; nesse sentido, o formato institucional de definição e gestão da política de reestruturação deve assegurar condições que limitem a possibilidade de formulação de programas induzidos por pressões políticas que não correspondam efetivamente aos critérios propostos.

Linhas de ação

- a) Viabilizar a oferta de recursos - informacionais, de coordenação e capacitação e de financiamento - para que empresas com potencial de recuperação em segmentos objeto de Programas de reestruturação industrial restaurem sua competitividade e "endogenizem" os determinantes de uma estratégia permanente de aumento de produtividade.

- b) Definir um marco regulatório específico para o segmento a ser reestruturado, no marco do Programa, a fim de compensar a vigência do quadro institucional e sistêmico que constitui um obstáculo à implementação de estratégias competitivas, especialmente por parte das médias e pequenas empresas.
- c) Estabelecer um quadro institucional de gestão da reestruturação industrial que permita a coordenação dos instrumentos horizontais mobilizados pelos Programas, bem como das instituições pertinentes e das instâncias decisórias (nacionais, supra e infranacionais).
- d) Definir, dentro dos Programas Setoriais, regras e mecanismos diferenciados segundo as ações de política sejam voltadas para as grandes ou para as pequenas e médias empresas.

Sistemática institucional e operacional de definição e implementação de políticas de reestruturação industrial

As propostas específicas de reestruturação industrial devem ser examinadas por uma Câmara Executiva de Política Industrial - CEPI, a ser constituída no âmbito da Presidência da República, a exemplo da Câmara Executiva do Comércio Exterior. Essa nova Câmara – a ser composta pelos Ministérios da Indústria, Comércio e Turismo, da Fazenda, do Planejamento e da Ciência e Tecnologia – é o órgão colegiado responsável pela definição, implementação e acompanhamento das políticas de reestruturação industrial, contando com o apoio de uma agência governamental, que funcionaria como Secretaria Técnica, com funções de natureza técnica.

O papel inicial da CEPI em relação a um processo de reestruturação consiste em avaliar pleitos nesse sentido que lhe sejam encaminhados e, em caso de decisão preliminar favorável, proceder à contratação, no prazo máximo de 60 dias, de diagnóstico setorial a ser desenvolvido por entidades públicas ou privadas de pesquisa.

Caberá a esse diagnóstico, no prazo de três meses: (i) identificar os problemas enfrentados e as deficiências apresentadas pelo setor que comprometem sua competitividade; (ii) avaliar a possibilidade de superar os obstáculos e deficiências identificados e de restaurar a competitividade do setor; (iii) propor a política de reestruturação adequada ao setor.

A partir desse diagnóstico, a CEPI decidirá sobre a pertinência de uma política de reestruturação industrial para o setor e definirá seu conteúdo, vale dizer: (i) instrumentos e medidas a serem mobilizados; (ii) prazo para a conclusão do programa e cronograma que estabeleça a seqüência de etapas para sua implementação (como regra geral, prazo máximo de três a cinco anos); (iii) tratamentos diferenciados a serem eventualmente concedidos a distintos segmentos do setor, notadamente as pequenas e médias empresas; (iv) metas a serem cumpridas pelas empresas do setor e agências governamentais envolvidas; (v) indicadores da resposta e engajamento das empresas e dos ganhos de competitividade alcançados, que permitam acompanhar a evolução do processo de reestruturação; (vi) a previsão de sanções a serem impostas ao setor ou às empresas que não cumpram as metas estabelecidas.

Além de definir a política de reestruturação adequada a cada caso, é atribuição fundamental do CEPI promover a coordenação das iniciativas e ações das agências mobilizadas pelo programa. Tal atribuição do CEPI será exercida basicamente com apoio de sua Secretaria Técnica. Sob essa coordenação, a implementação do programa de reestruturação será efetivamente levada adiante pelas entidades responsáveis pela gestão dos instrumentos a serem mobilizados. Tais entidades deverão, no entanto, administrar os instrumentos que lhes competem observando estritamente, no tocante aos setores objeto de programa de reestruturação, a lógica desses programas, isto é seus condicionantes, objetivos e metas.

Os instrumentos da política de reestruturação industrial

A política de reestruturação envolve o uso concentrado de instrumentos de política industrial essencialmente horizontais, combinados segundo os objetivos de cada programa setorial. Nesse contexto, aparecem como prioritários os instrumentos contemplados pelas políticas de: financiamento aos investimentos; concorrência; comércio exterior; pequena e média empresa; trabalho; capacitação tecnológica; normas técnicas e qualidade; desenvolvimento regional; e fusões incorporações e privatização de firmas, bem como políticas relativas à "saída" de empresas dos mercados.

A adequação dos instrumentos contemplados por essas políticas às singularidades de cada programa setorial de reestruturação assume formas distintas. Assim, a política de reestruturação requererá, em alguns casos, a simples mobilização (eventualmente com maior intensidade) dos instrumentos existentes e, em outros, o recurso a formas **sector-tailored** de operação de determinadas políticas, podendo implicar inclusive a utilização de instrumentos específicos.

Recomendações para atuação do BNDES

A implementação do programa de reestruturação industrial tem como peça central a coordenação interinstitucional e a mobilização articulada de um conjunto de instrumentos e medidas de política a serem administradas por distintas instituições governamentais. Neste sentido, uma vez definido um programa de reestruturação pela CEPI, caberá ao BNDES observar, no manejo dos instrumentos que lhe são próprios, notadamente em sua política de financiamento, as diretrizes emanadas de tal programa.

O arcabouço institucional aqui proposto é, no entanto, de implementação complexa, demandando um grau de articulação político-institucional que pode não ser alcançado no médio prazo. Além disso, essa implementação transcende à esfera de decisão e às atribuições do BNDES.

Não parece razoável que, face à ausência de diretrizes mais amplas para uma política de reestruturação e de um marco institucional adequado à sua implementação, o BNDES ignore a eventual necessidade de reestruturação de setores com os quais interage em sua atividade como agente financeiro. Pelo contrário, o BNDES deve atuar em relação a esses setores como o faria no contexto de um programa de reestruturação.

Assim, cabe inicialmente ao BNDES identificar por conta própria - isto é, sem se respaldar no poder de decisão política da CEPI - quando um setor deve ser objeto de um programa de reestruturação.

Essa identificação deve ter como critério geral:

- ◆ **A avaliação de que o setor enfrenta graves dificuldades competitivas** decorrentes de fatores de natureza estrutural específicos - vale dizer, derivadas da estrutura da indústria, da forma de funcionamento do mercado e de características tecnológicas e de gestão empresarial de suas unidades produtivas; e
- ◆ **A avaliação de que essas dificuldades podem ser superadas** a partir da implementação de um conjunto de iniciativas e medidas governamentais, de modo a restabelecer a competitividade das empresas do setor.

A existência de graves dificuldades competitivas pode ser identificada a partir de indicadores específicos:

- ◆ A perda significativa de rentabilidade operacional, de forma continuada no tempo e generalizada entre as empresas do setor, excluídos aqueles casos que decorrem de conjuntura macroeconômicas adversa;
- ◆ Declínio expressivo da participação das empresas do setor no mercado doméstico como resultado de aumento de importações;
- ◆ Deterioração do desempenho exportador da indústria, excluídos aqueles casos que devem ser atribuídos à contração da demanda externa ou à evolução desfavorável da política cambial.

A segunda condição requerida para caracterizar um setor como objeto de um programa de reestruturação – a avaliação de que a falta de competitividade do setor pode ser superada a partir da implementação de tal programa – depende da realização de análise específica das condições e potencialidade do setor. Essa análise, que seria contratada junto a terceiros no modelo institucional completo, poderá ser desenvolvida pelo corpo técnico do próprio BNDES no caso em que o escopo do programa de reestruturação fique restrito à ação do banco. Tal análise deverá fornecer também indicações relativas às transformações a serem operadas pela indústria para restabelecer sua competitividade, bem como quanto ao prazo para a vigência das medidas de apoio e para a realização das transformações requeridas (no máximo, em geral, de cinco anos).

A partir da identificação das transformações necessárias, caberá ao BNDES adotar três posturas complementares.

Trata-se, em primeiro lugar de reconhecer a especificidade dos projetos oriundos de setor objeto de programa de reestruturação, incorporando às linhas de financiamento já existentes cláusulas adequadas às necessidades da reestruturação - em particular, a adoção de condições de financiamento (taxas de juros, carência, prazo de pagamento) mais favoráveis do que as praticadas usualmente.

Por outro lado, na ausência de uma instância governamental de gerenciamento dos programas de reestruturação, cumpre ao BNDES:

- ◆ Associar a concessão de financiamento com cláusulas mais favoráveis à exigência de que as empresas beneficiadas se comprometam com iniciativas gerenciais e com metas e padrões de desempenho, que contribuam para a recuperação da competitividade da indústria e para o êxito do programa; nesse sentido, os contratos de financiamento firmados no âmbito de programas de reestruturação deverão conter cláusulas prevendo a supressão das condições especiais concedidas em caso de não cumprimento dos compromissos assumidos pelas empresas; e
- ◆ Assumir, ainda que informalmente, o papel de articulador institucional e agente catalisador, mobilizando outras agências governamentais que possam promover medidas e ações, complementares à atuação do Banco, orientadas para a indução das transformações requeridas para restabelecer a competitividade da indústria.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	3
A REESTRUTURAÇÃO COMO POLÍTICA INDUSTRIAL	3
REESTRUTURAÇÃO INDUSTRIAL NO BRASIL: COLOCANDO O PROBLEMA	4
2. MODELOS DE REESTRUTURAÇÃO INDUSTRIAL	8
2.1. REESTRUTURAÇÃO INDUSTRIAL E INTEGRAÇÃO: A UNIÃO EUROPÉIA	9
<i>Política industrial e reestruturação produtiva: diretrizes, institucionalidade e instrumentos</i>	9
<i>Instrumentos horizontais: as políticas comercial e de concorrência como indutores da reestruturação</i>	11
<i>Políticas setoriais de reestruturação e reconversão industrial</i>	12
<i>Fundos de desenvolvimento e reestruturação</i>	16
<i>Experiências de política industrial sem coordenação comunitária: o caso dos distritos industriais</i>	18
<i>Conclusões</i>	20
2.2. REESTRUTURAÇÃO INDUSTRIAL COM POLÍTICAS ATIVAS E COORDENAÇÃO INSTITUCIONAL: OS PAÍSES ASIÁTICOS	21
<i>Introdução: a história de sucesso do "catch-up capitalism"</i>	21
<i>Objetivos, diretrizes e quadro institucional da política industrial</i>	22
<i>Instrumentos de política industrial e programas de reestruturação</i>	27
<i>Os instrumentos de política</i>	27
<i>Os programas de reestruturação</i>	30
<i>Conclusões e lições de política</i>	34
2.3. PROTECIONISMO COMERCIAL E REESTRUTURAÇÃO PASSIVA: O CASO DOS EUA	36
<i>Antecedentes</i>	36
<i>Natureza, objetivos e diretrizes da política de reestruturação</i>	38
<i>Instrumentos e modelo institucional da política de reestruturação</i>	39
<i>Um exemplo da atuação governamental relativa à reestruturação industrial</i>	43
2.4. REESTRUTURAÇÃO INDUSTRIAL, LIBERALIZAÇÃO E ESTABILIZAÇÃO: O CASO DA AMÉRICA LATINA	45
<i>Condicionantes das políticas industriais</i>	45
<i>Objetivos e dilemas da política industrial</i>	47
<i>Instrumentos</i>	49
<i>Conclusões</i>	54
3. UM MODELO DE REESTRUTURAÇÃO INDUSTRIAL PARA O BRASIL	56
3.1. CONDICIONANTES, OBJETIVO, DIRETRIZES E LINHAS DE AÇÃO	56
<i>Condicionantes</i>	56
<i>Objetivo</i>	58
<i>Diretrizes</i>	58
<i>Linhas de ação</i>	60
3.2. A POLÍTICA DE REESTRUTURAÇÃO NO ÂMBITO DO MERCOSUL	61
3.3. SISTEMÁTICA INSTITUCIONAL E OPERACIONAL DE DEFINIÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS DE REESTRUTURAÇÃO INDUSTRIAL	62
3.3. OS INSTRUMENTOS DA POLÍTICA DE REESTRUTURAÇÃO INDUSTRIAL	65
4. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES PARA ATUAÇÃO DO BNDES	67
BIBLIOGRAFIA	71

Anexo I

I. POLÍTICA COMERCIAL	I
I.1. POLÍTICA DE IMPORTAÇÕES	I
I.2. POLÍTICA DE EXPORTAÇÕES	II
II. POLÍTICA INDUSTRIAL	V
II.1. INSTRUMENTOS DE PROMOÇÃO, REESTRUTURAÇÃO E RECONVERSÃO INDUSTRIAL	V
II.2. INSTRUMENTOS CREDITÍCIOS	X

Anexo II

I. POLÍTICA COMERCIAL	XV
I.1. POLÍTICA DE IMPORTAÇÕES	XV
I.2. POLÍTICA DE EXPORTAÇÕES	XV
II. POLÍTICA INDUSTRIAL	XVII
II.1. PROGRAMAS SETORIAIS	XVII
II.2. POLÍTICA DE INVESTIMENTO DIRETO	XXII

1. INTRODUÇÃO

A reestruturação como política industrial

A política de reestruturação industrial, no conceito utilizado por este trabalho, é uma política setorial de horizonte temporal definido, cujo objetivo consiste em, através de ações articuladas desenvolvidas pelas firmas e por entidades públicas e privadas, recompor a competitividade de segmentos industriais maduros tecnologicamente e ameaçados pelo processo de transição entre modelos de desenvolvimento industrial e, em especial, pela liberalização comercial e pela integração sub-regional.

Neste sentido, a reestruturação não se confunde com o esforço permanente de incremento da produtividade industrial, que também exige a mobilização coordenada de recursos e de instituições, neste caso em torno de uma política de competitividade. Este esforço depende essencialmente da implementação de políticas permanentes e do estabelecimento de um quadro sistêmico que induza uma estratégia de aumento da produtividade. Por outro lado, a reestruturação industrial não é a única modalidade de política industrial setorial praticada pelos diversos países. Vêm adquirindo crescente importância as políticas de promoções das chamadas indústrias estratégicas, geradoras e difusoras de progresso técnico e de externalidades positiva. Nos países da OCDE, em particular, a combinação de políticas horizontais permanentes com políticas setoriais crescentemente voltadas para as indústrias estratégicas tem determinado uma contínua mudança na composição do valor agregado industrial, por vezes identificada como um processo permanente de reestruturação industrial - que se diferencia, no entanto, do conceito aqui utilizado.

Tal como entendida neste trabalho, a reestruturação industrial é um tipo específico de política setorial que se caracteriza pelo:

- ◆ Uso concentrado no tempo de instrumentos essencialmente horizontais, combinados segundo os objetivos de cada programa setorial de reestruturação; isto significa que os instrumentos são horizontais, mas a sua combinação é **sector-tailored** segundo os objetivos da reestruturação industrial.
- ◆ Estabelecimento de um marco institucional e regulatório especial para os setores selecionados, combinando a oferta de condições favoráveis às iniciativas de reestruturação e de recuperação de competitividade com a definição de regras e procedimentos que imponham às empresas algum tipo de disciplina quanto ao atendimento dos objetivos do programa setorial (metas, sistema de monitoramento do desempenho, sanções, etc); Isto significa que o quadro institucional de gestão é, em linhas gerais, único para todos os programas setoriais de reestruturação industrial, mas que a "montagem" do quadro regulatório especial para facilitar a reestruturação é **sector-tailored**, assim como o são as metas do programa.

O objeto da política de reestruturação industrial é o parque industrial existente e, por definição, não visa nem a expansão da capacidade produtiva instalada, nem a promoção de novos setores ou segmentos cuja oferta se pretendesse internalizar, na linha da substituição de importações. Ademais, não se postula nenhuma prioridade **ex ante** para o objetivo de eliminação ou redução da capacidade instalada dos setores a reestruturar, embora não se possa excluir a adoção de tal objetivo dentro de um programa setorial específico.

Reestruturação industrial no Brasil: colocando o problema

O marco regulatório e a política industrial típicos da substituição de importações visavam viabilizar a expansão horizontal do parque industrial, criando, através de mecanismos administrativos de proteção e promoção, condições de rentabilidade para os investimentos, independente de quaisquer considerações relacionadas à competitividade internacional dos bens a serem produzidos. Conforme estudo recente (ECIB, 1993) "esta estrutura regulatória era coerente com o objetivo prioritário de constituição da capacidade produtiva local e ocupação do mercado interno, e assumia a forma de instituições e políticas detalhadas de controle sobre questões tais como condições de entrada e saída, investimento em expansão, controle de preços e controle de mercado, (...), etc".

As políticas de promoção e de proteção à indústria local contribuíram para consolidar estruturas industriais pouco competitivas e tiveram significativo impacto sobre as decisões de investimento privado e sobre as estratégias empresariais de desenvolvimento, voltadas basicamente para a obtenção de elevados níveis de rentabilidade no mercado interno. No caso de diversos setores, o marco regulatório induziu a verticalização das empresas, desestimulou a articulação virtuosa entre produtos e fornecedores e conferiu demasiado poder de mercado a produtores domésticos.

Estas características se evidenciam na medida em que a mudança no marco regulatório faz do mercado e dos preços internacionais critérios básicos para as decisões alocativas e estratégicas das empresas.

A crise fiscal do Estado conferiu um impulso particularmente forte à revisão inicial dos regimes de promoção industrial e a liberalização comercial restringiu drasticamente a capacidade de fazer política industrial através do manejo de instrumentos de gestão das importações. O agravamento da crise macro-econômica, a liberalização comercial e a integração sub-regional redefiniram assim o quadro de condicionantes para a implementação de políticas industriais.

Ao mesmo tempo, a elaboração e a operacionalização da nova agenda de política enfrentavam, nos anos recentes, dificuldades de três tipos:

- (i) A dificuldade de identificar novos instrumentos de política, que sejam adequados a um novo padrão de crescimento industrial e, mesmo, de libertar-se dos mecanismos e instrumentos em torno dos quais se estruturou a política industrial no passado.
- (ii) A carência de instrumentos legais e de quadro institucional adequados às novas exigências e características da política industrial ou, mesmo, a existência de dispositivos legais e de marco

institucional inadequados à nova política, bem como a baixa capacidade de implementar a legislação existente.

- iii) O despreparo das agências governamentais envolvidas para definir e implementar a nova política seja pela falta de capacitação ou inexperiência dos seus quadros técnicos para gerir os novos instrumentos, seja pela carência material que têm enfrentado a quase totalidade dessas agências; esse referido despreparo - além de refletir problemas naturais de uma estrutura burocrática que deve se ajustar, em breve espaço de tempo, ao desempenho de novas funções - decorre sobretudo do processo de deterioração do setor público que se manifesta ao longo dos anos oitenta e se acentua substancialmente no início desta década.

Essas dificuldades respondem pelo pouco progresso registrado na formulação e implementação da política de concorrência e da política de competitividade, bem como por entraves que têm impedido a gestão eficiente de instrumentos e mecanismos inerentes à política de abertura (**antidumping** e anti-subsídios, etc).

Além disso, as dificuldades referidas e o processo de deterioração do setor público têm ainda efeito significativo sobre diversos dos condicionantes sistêmicos da competitividade industrial - por exemplo, ao determinar a deterioração da infra-estrutura de transporte pela escassez dos investimentos de manutenção ou ao se traduzir na incapacidade do Governo Federal em implementar a nova legislação portuária e, portanto, em levar adiante a modernização dos serviços portuários.

O contraste entre a rápida mudança no quadro de condicionantes e objetivos (explícitos e implícitos) de política industrial e a inércia institucional e regulatória configura um ambiente em que:

- ◆ As empresas são colocadas sob intensa pressão competitiva, demandando recursos para aumentar sua produtividade;
- ◆ Os fatores sistêmicos de competitividade (tributação, infra-estrutura, etc) continuaram a funcionar segundo lógica típica de uma economia protegida e pródiga em instrumentos de promoção subsidiados; e
- ◆ O quadro regulatório da política industrial não foi capaz de ofertar, em bases compatíveis com o novo quadro de condicionantes e de objetivos, os recursos (informacionais, de capacitação e de financiamento) necessários para que as empresas potencialmente viáveis de setores ou segmentos ameaçados levem adiante uma estratégia de recuperação de sua competitividade.

Apesar dessa configuração, o fato de que as empresas brasileiras responderam espontaneamente ao processo de abertura comercial, se ajustaram, tornando-se mais competitivas, e não parecem ameaçadas pela competição externa permite indagar quanto à necessidade de uma política de reestruturação industrial.

Cabe responder a essa indagação afirmando sua necessidade. Em primeiro lugar, porque o processo de ajuste do sistema produtivo ao novo quadro criado pela abertura comercial, embora significativo, não foi

geral - vale dizer, não atingiu todos os setores e abrangeu apenas parcela das empresas nos segmentos industriais onde ocorreu. Em segundo lugar, porque o impacto do processo de abertura ainda não se esgotou. De fato, o fluxo de importações tende a responder lentamente à redução do nível de proteção, refletindo entre outros fatores a necessidade de estabelecer canais de comercialização para os produtos importados; o quadro recessivo que prevaleceu no início da década, ao reduzir a atratividade do mercado brasileiro, contribuiu também para que o efeito potencial da abertura não se manifestasse inteiramente. Além disso, o impacto do processo de abertura ainda não se esgotou porque o próprio processo de abertura não se esgotou - e deverá se aprofundar através da nova rodada de redução tarifária associada à implementação da Tarifa Externa Comum, do processo de valorização cambial propiciado pela política de estabilização e inclusive da maior pressão dos parceiros do Mercosul, induzida pela conclusão do programa de remoção de tarifas no interior do mercado comum e da alteração da taxa de câmbio peso/real.

Nesse contexto, a política de reestruturação tem um papel importante a desempenhar nos próximos anos no sentido de assegurar condições de competitividade a segmentos específicos da indústria, apoiando o aprofundamento do ajuste nos setores já engajados nesse processo e induzindo a transformação daqueles segmentos industriais que não respondem espontaneamente à intensificação da concorrência provocada pela abertura comercial.

De fato, a capacidade de resposta empresarial ao novo ambiente - a cujas características se pode agregar a recuperação pelo Brasil da capacidade de atração de investimentos externos - tem sido marcada por uma forte heterogeneidade, opondo as grandes empresas, em geral exportadoras e integradas a grandes grupos empresariais, ao conjunto de pequenas e médias empresas - estas diretamente ameaçadas e sem capacidade de reação autônoma à abertura comercial e à deterioração do quadro sistêmico e regulatório pertinentes à atividade industrial. Daí porque o papel do Governo na coordenação da política de reestruturação é particularmente importante no tocante às pequenas e médias empresas.

À heterogeneidade intra-setorial herdada da fase de substituição das importações, agregam-se agora os desequilíbrios gerados pela submissão da estrutura industrial à pressão competitiva em condições ambientais ainda desfavoráveis. As perspectivas de que a indústria se estratifique de acordo com um modelo dualista, polarizado entre as grandes empresas "conectadas" com os circuitos financeiros e comerciais internacionais, e as pequenas e médias empresas ameaçadas pelas importações e pela desestruturação do tecido industrial não são irreais, se considerados os efeitos potenciais da abertura e da integração.

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 interindustrial; e a aglomeração das indústrias 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 do capital e do 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 restabelecimento 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 em 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.

Nesse contexto, é fácil perceber que os processos em curso são, em si mesmo, geradores de novos desequilíbrios, que vêm se acrescentar àqueles herdados da substituição de importações, para definir um quadro onde as políticas industriais ativas têm papel insubstituível e, entre estes, a política de reestruturação industrial.

Já foram mencionadas as dificuldades enfrentadas, de maneira geral, pela política industrial. Cabe distinguir, no entanto, o exato sentido dessas dificuldades nos casos da política industrial de natureza horizontal e das políticas setoriais. No tocante à política horizontal, em que pese dificuldades ou problemas operacionais, não se constata nenhum impasse maior quanto à sua implementação. No caso das políticas setoriais, no entanto, as dificuldades estão associadas a sua própria formulação - vale dizer, à definição mais concreta de seus objetivos e ao desenho e à articulação dos instrumentos e mecanismos a serem mobilizados.

A experiência passada de política setorial - voltada para induzir a expansão da capacidade produtiva e envolvendo basicamente a concessão de proteção e o manejo de um conjunto de subsídios e incentivos - contribui pouco para a formulação de políticas setoriais no contexto do novo padrão de crescimento industrial do país, seja porque os objetivos dessa política são hoje distintos, seja porque os instrumentos e mecanismos a serem implementados também devem ser outros.

Do ponto de vista de seus objetivos, o espaço atual para políticas setoriais compreende, como se sugeriu anteriormente: (i) as promoções de indústria estratégicas, notadamente aquelas que apresentam intenso ritmo de progresso técnico e são difusoras de tecnologia e geradoras de externalidades; e (ii) a

reestruturação industrial, através da qual se induza transformações capazes de assegurar a competitividade da indústria.

A formulação de políticas de promoção de setores de alta tecnologia parece se ressentir hoje, no país, da dificuldade de definir objetivos concretos para essa política - o que envolve uma avaliação das reais possibilidades desses objetivos e uma estratégia de articulação e integração do setor ao mercado mundial. Esse impasse reflete possivelmente a experiência recente da política de informática - como se, após um projeto excessivamente ambicioso e desvinculado das tendências em curso na economia mundial, fosse difícil reencontrar o realismo e avaliar com clareza quais são os objetivos viáveis, isto é, o que se pode pretender do ponto de vista da implantação de setores de alta tecnologia no contexto do atual processo de globalização.

Vale notar a possibilidade de que políticas de promoção de setores estratégicos tenham impacto negativo em segmentos industriais em processo de reestruturação. Isto pode ocorrer, por exemplo, em virtude da concessão de algum grau de proteção aos setores que se pretende promover - impondo em consequência, a segmentos industriais em reestruturação, condições menos favoráveis de acesso a determinados insumos ou equipamento (aliás, um **trade-off** da mesma natureza pode eventualmente ser constatado entre políticas de reestruturação dirigidas a distintos segmentos industriais - quando a concessão de proteção temporária a um determinado setor pode ter efeito adverso do ponto de vista do processo de reestruturação de outro setor). Tal possibilidade, além de indicar a importância da seletividade na identificação de setores a serem objeto de políticas de promoção, sugere também que, com frequência, o subsídio constitui um mecanismo de política preferível à proteção.

Mais do que isso, cabe postular, de maneira geral, que, no contexto atual da economia brasileira, a transformação do parque produtivo instalado - que venha aumentar sua competitividade e assegurar sua capacidade de fazer face à concorrência externa e a expandir sua participação no mercado mundial - constitui um objetivo prioritário **vis-à-vis** a implantação de novos segmentos produtivos.

É, portanto, a formulação e a implementação de políticas de reestruturação que se coloca hoje como o principal desafio a ser enfrentado pela política industrial. Mais uma vez, a experiência anterior contribui pouco nesse sentido. Possivelmente, os esporádicos programas de modernização implementados no passado, envolvendo sobretudo a substituição de equipamentos e notadamente a indústria têxtil, constituem a experiência mais próxima da política de reestruturação hoje requerida. Contudo, tal política se defronta, como se viu, com requisitos mais complexos do que a modernização do estoque de bens de capital ou mesmo a incorporação de novas técnicas e métodos organizacionais e gerenciais.

2. MODELOS DE REESTRUTURAÇÃO INDUSTRIAL

Esta seção discute quatro experiências recentes de políticas de reestruturação produtiva: (i) reestruturação industrial e integração: a União Européia; (ii) reestruturação industrial com políticas ativas e coordenação institucional: os países asiáticos; (iii) protecionismo comercial e reestruturação passiva: o caso dos Estados Unidos; e (iv) reestruturação industrial, liberalização e estabilização: o caso da América Latina.

Mais do que uma mera apresentação das diretrizes e instrumentos de reestruturação produtiva, a análise que se segue procura examinar as distintas concepções de política industrial a partir dos quais os programas de reestruturação produtiva são operados.

A escolha deste conjunto de experiências não é aleatória. Não só os modelos de reestruturação produtiva examinados constituem "paradigmas" da literatura sobre política industrial, como também muitos dos fatores – macroeconômicos, institucionais e negociais -- que condicionaram originalmente a gestão destes programas parecem constituir o pano de fundo das futuras iniciativas de reestruturação produtiva que porventura venham a ser implementadas no Brasil.

2.1. Reestruturação industrial e integração: a União Européia

Política industrial e reestruturação produtiva: diretrizes, institucionalidade e instrumentos

A Comunidade Européia (CE) apresentou em 1990 uma abordagem comunitária para a política industrial no documento "A Política Industrial num Ambiente Concorrencial e Aberto".

Após 22 anos de funcionamento da união aduaneira e a apenas 2 anos da criação do mercado integrado, a política industrial ganhou finalmente um desenho comunitário. Grande parte das dificuldades para forjar um consenso e o longo tempo de gestação para o estabelecimento de instrumentos comunitários de política industrial parecem resultar da resistência dos países em ceder soberania a instâncias supranacionais que fossem capazes de compatibilizar interesses nacionais por vezes não convergentes.

O fato é que, até o final da década de oitenta, as escassas -- e nem sempre exitosas -- iniciativas comunitárias de gestão comunitária da política industrial restringem-se à(s) tentativas de) coordenação de programas setoriais de reestruturação produtiva. Somente com anúncio da criação de um mercado integrado em 1992, é que a Comunidade consegue estabelecer instrumentos abrangentes de promoção da competitividade, através da gestão coordenada das políticas comercial e de concorrência e da criação de fundos estruturais de promoção industrial e de financiamento de infra-estrutura. No que tange à política de reestruturação, a ênfase da Comunidade se desloca no sentido de conferir assistência aos trabalhadores e regiões afetados pela perda de competitividade em setores tradicionais, em detrimento das políticas que privilegiavam a concessão de subsídios às indústrias afetadas.

Revelando uma visão mais otimista, o documento da Comunidade salienta que a definição de diretrizes e instrumentos resultou de um amplo consenso entre as partes negociadoras, como produto da percepção de que o Estado-nação como entidade isolada tornara-se incapaz de enfrentar os desafios da competitividade, tanto nos setores de alta tecnologia quanto nas indústrias tradicionais. O diagnóstico subjacente era de que a demanda das indústrias por processos de reestruturação decorria em grande medida da crescente interdependência entre as economias européias.

Neste contexto, segundo sugere Lawrence (1988), o Estado-nação, juridicamente autônomo na gestão de políticas cede, voluntariamente, parte de sua soberania, conferindo espaço para a ação de instâncias

comunitárias com poder de ingerência em políticas e instrumentos que afetam a competitividade relativa dos países **vis-à-vis** seus parceiros comunitários e da **indústria européia** frente aos principais competidores no mercado mundial.¹ Este consenso, gradualmente forjado a partir do início dos anos oitenta,² dependeu do papel assumido pela **Comissão** que, reduzindo incertezas e eliminando forças que atuavam no sentido da desintegração do projeto de comunitário, operou, de fato, como instituição supranacional capaz de responder aos desafios impostos às economias regionais em processo de integração diante das mudanças no paradigma tecnológico e da tendência à globalização dos mercados.

O conjunto de instrumentos utilizados comunitariamente aponta para uma concepção de política industrial que privilegia as políticas de ataque horizontal como principais elementos de incentivo à reestruturação produtiva, ao mesmo tempo em que se procura evitar a discriminação de setores objetos de ajuste e o uso de incentivos ou subsídios. O documento da CE adverte para os riscos gerados pelas abordagens setoriais de política industrial ao afirmar que estas "(...) podem funcionar durante um certo tempo, mas apresentam inevitavelmente o risco de atrasar os ajustamentos estruturais (...)." Nestes termos, "(...) a abertura ao comércio internacional e a observância das regras que o regem fornecem à economia sinais adequados e impedem a Comunidade de recorrer a diferentes tipos de medidas defensivas geralmente utilizadas para proteger os produtores internos na seqüência destas políticas. A experiência revela que um ambiente concorrencial imposto a todos na mesma base constitui a melhor garantia de uma indústria forte e competitiva."

Como um dos instrumentos da política industrial, os programas de reestruturação produtiva deveriam responder aos desafios resultantes da intensificação e globalização da concorrência tanto no plano do mercado mundial como no do mercado comunitário. Estes eventos condicionaram a definição dos princípios que orientariam a gestão dos instrumentos de política industrial: a preservação de ambiente concorrencial e aberto e o ataque horizontal aos problemas de ajustamento estrutural da indústria. Quando tratada setorialmente, a reestruturação deveria obedecer ao "princípio do ajustamento positivo", segundo o qual (Lawrence, 1989). Nestes termos, embora alguns programas de reestruturação sejam pontualmente administrados pela Comunidade no âmbito setorial, trata-se de evitar que a adoção de políticas de corte vertical assumam um caráter meramente protecionista ou defensivo. No passado, o estilo de gestão das políticas setoriais foram, de certa forma, a manifestação explícita deste estilo de intervenção que serviu, na maioria dos casos, a objetivos distintos daqueles relacionados com a geração sustentável de fatores de competitividade, retardando, ou em alguns casos, eliminando as oportunidades de reestruturação industrial.

¹ O estabelecimento do conceito de indústria européia decorre de uma avaliação pragmática acerca dos impactos gerados pela criação de um mercado ampliado sobre a competitividade das indústrias. Diante desse novo cenário, as empresas passam a adotar padrões competitivos tomando como referência o mercado comunitário. Dado o caráter aberto da integração, a possibilidade de que empresas de terceiros países venham a se estabelecer neste mercado e a intensificação da concorrência no espaço regional obrigam o setor produtivo a definir estratégias comuns de reestruturação industrial e a evitar que estes mecanismos produzam entraves à concorrência, de vez que estes são, em última análise, contraproducentes.

² O insucesso das políticas industriais -- baseadas na estratégia de "national champions" -- implementadas durante a década de setenta e a mudança do ambiente econômico com a retomada do crescimento a partir de princípios da década de oitenta favoreceram a estratégia do governos nacionais de transferir para as instituições comunitárias os instrumentos de política comercial e de reestruturação produtiva, criando de certa forma espaço para formação do consenso em torno da eficácia de uma política industrial comum (ver, a propósito Baptista [1993]).

Instrumentos horizontais: as políticas comercial e de concorrência como indutores da reestruturação

A eliminação de barreiras ao comércio intra-regional e em relação a terceiros países constitui o principal instrumento da política de reestruturação industrial. Dois mecanismos operam no sentido de aumentar o grau de contestabilidade dos mercados e de estimular permanentemente o processo de reestruturação industrial: as políticas comercial e de concorrência.

O aumento do grau de exposição dos setores produtivos à concorrência internacional induziria à adoção de estratégias mais adequadas aos desafios da inserção competitiva, ao mesmo tempo em que inibiria a manutenção de setores e plantas industriais ineficientes e incapazes de implementar iniciativas de reestruturação que viessem a conferir sustentação da competitividade no longo prazo.³ Avaliações teóricas e empíricas realizadas por Jacquemin & Sapir (1990) indicam que Outro trabalho (Neven & Röller [1990]) também sugere que a eliminação das barreiras ao comércio intra-regional tende a produzir um efeito indutor mais significativo sobre as importações extra-regionais do que sobre as intra-regionais. Isto significa que, do ponto de vista da competição potencial, a concorrência exercida pelas importações extracomunitárias será provavelmente mais forte do que aquela exercida pelo comércio intracomunitário.

Tal constatação impõe a atuação complementar das políticas comercial e de concorrência, principalmente num contexto em que ainda permanecem algumas barreiras não-tarifárias ao comércio intra-regional. Kühn & outros (1992) apontam que Portanto, a necessidade de gestão conjunta das duas políticas resulta da avaliação de que os efeitos da concorrência das importações extramercado não são **per se** suficientes para assegurar a concorrência interna.

A política comercial funciona também como instrumento subsidiário no processo de ajuste estrutural da indústria, através da concessão de proteção **seletiva e temporária** a setores localizados na fronteira tecnológica ou a setores senis que possam recuperar competitividade internacional via processos de reestruturação ou reconversão industrial (ver a próxima seção).

Outra atribuição da política de concorrência é a vigilância exercida pela Comissão das condições de concorrência no mercado comunitário por intermédio do estrito controle da ajuda financeira (de caráter regional ou setorial) concedida pelos poderes públicos locais ou nacionais às indústrias. A prática tem demonstrado que a assistência financeira e a concessão de subsídios funcionam como "mecanismo anticoncorrencial", impedindo maior convergência de políticas no espaço comunitário.

Mesmo nos casos em que os Estados nacionais decidam autonomamente pela concessão de ajuda financeira a setores ou empresas específicas, a Comissão Européia pode baixar diretrizes e normas que definam o tipo, a abrangência e o período de duração da assistência⁴ - ou mesmo impedir que a mesma

³ Atualmente, a tarifa média da UE é de 7,3%, (6,4% é a média para os produtos manufaturados) e a média ponderada pelo valor das importações é de 5,1%; a importação de alguns produtos produzidos a partir de insumos agrícolas (ex. vinhos e licores) e de carvão está sujeita à imposição de direitos específicos; são registrados poucos picos tarifários (ex. tarifa de 66% aplicada sobre a importação de tabaco beneficiado). Para um exame detalhado da política comercial da UE, ver GATT, (1993).

⁴ Recentemente, a Comissão aprovou normas que deverão orientar as futuras ajudas públicas às empresas aéreas européias. O estabelecimento destas normas abriu caminho para que a Ibéria (Companhia Espanhola de Aviação) pudesse receber mais dinheiro do governo espanhol. As normas são as seguintes: (i) a ajuda fará parte de um plano global de reestruturação da companhia; (ii) a ajuda

seja concedida. A regulação comunitária da ajuda financeira concedida no âmbito nacional resulta da percepção de que os programas de reestruturação operados pelos Estados podem afetar a estrutura e o padrão de competição no mercado europeu. Neste sentido, cabe preservar as condições de concorrência ou evitar que a ajuda financeira seja empregada para expansão do patrimônio das empresas ou para ampliar o domínio sobre o mercado às custas dos demais competidores.

Políticas setoriais de reestruturação e reconversão industrial

Desde a segunda metade dos anos 70, a instabilidade macroeconômica e a recessão mundial afetaram a capacidade de investimento e a rentabilidade de determinados setores industriais na Europa que, incapazes de reagirem às mudanças nos padrões tecnológicos, tiveram sua capacidade competitiva colocada em xeque. Dada a significativa capacidade de absorção de mão-de-obra ou devido ao caráter estratégico de alguns destes setores, os países da Comunidade implementaram, a partir de meados dos anos setenta, políticas especiais de caráter setorial voltadas para a recuperação dos níveis de investimento e da competitividade industrial. Siderurgia, construção naval, automóveis, produtos têxteis e informática foram os setores-alvo das políticas de reestruturação.

Em geral, os programas de reestruturação geridos pelos Estados nacionais foram acionados como resposta às demandas por assistência manifestada por setores industriais cadentes. A eliminação de barreiras ao comércio intra-regional e a gestão comunitária da política comercial reduziram o escopo de instrumentos que podiam ser acionados pelos Estados para viabilizar o ajustamento da indústria, restando como ação apenas a concessão de ajuda financeira ou subsídios às indústrias.

Neste contexto, a política adotada pela Comunidade visou, em linhas gerais, coordenar ações nacionais, estabelecendo medidas de redução do custo de novos investimentos, apoio à pesquisa tecnológica, treinamento da mão-de-obra, regimes de restrição obrigatória à produção e vendas no interior da Comunidade, controle seletivo sobre as importações via cotas (setor automobilístico) ou restrições voluntárias à exportação (VRA's no setor siderúrgico e MULTIFIBRAS no setor têxtil), negociações comerciais com o objetivo de reduzir o nível de subsídios concedidos por outros países à produção de determinadas mercadorias, compatibilização das normas técnicas e ampliação do mercado através da eliminação das barreiras (fiscais e comerciais) à livre circulação de mercadorias no espaço comunitário.

Os programas setoriais previam um período de ajustamento dentro do qual os setores e as empresas deviam alcançar maior equilíbrio financeiro e definir novos investimentos de forma a garantir a

será a última em conformidade com o direito comunitário, o que implica que uma companhia aérea que haja recebido ajuda não poderá receber mais, a não ser que existam circunstâncias excepcionais, imprevisíveis e externas à companhia; (iii) a ajuda não será empregada, em nenhuma circunstância, para aumentar a capacidade de transporte das empresas e, se for necessário, deverá haver redução de capacidade; (iv) o governo não deve interferir na gestão da companhia; (v) a ajuda só será dada para o programa de reestruturação e não será desproporcional às necessidades do plano; (vi) a companhia não deve comprar com o dinheiro público ações ou participações em outras companhias aéreas; (vii) a ajuda nunca deverá ser usada para práticas que atentem contra a livre competição ou que atentem contra as normas de liberalização do mercado aéreo europeu; (viii) as ajudas serão transparentes e sua aplicação será controlada estritamente pela Comissão Europeia. Em outro caso recente, a Comissão Europeia está ameaçando mover uma medida cautelar na Corte Europeia contra o governo da Alemanha para obstruir o início das obras de uma usina elétrica, após queixas de competição desleal feitas pela GE que se sentiu excluída do processo de licitação e deseja que ele seja reaberto. A Alemanha foi identificada pela UE como um dos piores infratores por não aplicar, no âmbito do mercado comunitário, as diretivas planejadas para assegurar iguais oportunidades a companhias estrangeiras que participam de licitações para contratos do setor público.

modernização de suas atividades e reforçar a posição competitiva da indústria europeia no mercado mundial. No caso de alguns setores, como siderurgia e construção naval, a política de reestruturação produtiva envolveu redução da capacidade instalada.

Na maior parte dos casos, **as políticas de reestruturação sugerem como iniciativas nacionais com o objetivo de preservar a produção e o emprego**. Todavia, o funcionamento do mercado comum e a competição entre parques produtivos nacionais inviabilizaram a adoção de estratégias autônomas de reestruturação industrial. Sustentadas por políticas nacionais de apoio, as firmas – mesmo durante os períodos de crise e recessão – procuraram manter seus níveis de produção, gerando sobre-oferta, queda acentuada de preços e redução da rentabilidade que colocavam em risco a sustentabilidade do conjunto da indústria no longo prazo. Diante destas circunstâncias, o papel da Comunidade era **negociar ou coordenar ações nacionais** de forma que fossem implementados programas de redução voluntária da produção com o objetivo de evitar que a competição predatória arruinasse o conjunto das firmas ou de que o ajuste alcançado por uma indústria de determinado país fosse obtido às custas da falência das indústrias instaladas nos demais países da região. No médio e longo prazos, a ação da Comunidade visava a organizar a redução da capacidade produtiva e a adotar políticas de reestruturação que assegurassem, pelo incremento da eficiência, a viabilidade do parque produtivo remanescente.

Não se pode afirmar, todavia, que os programas de reestruturação setorial coordenados pela Comunidade tenham sido sempre exitosos. Em alguns casos – como por exemplo o da indústria automobilística e de informática -- a acirrada competição das importações extracomunitárias e/ou as dificuldades de coordenar ações no âmbito comunitário (diante da manutenção de políticas industriais exclusivamente nacionais justificada pelo caráter estratégico de algumas indústrias) definiram um padrão de reestruturação industrial de caráter meramente defensivo em que predominaram medidas de proteção do mercado comum através da imposição de barreiras comerciais às importações, negociações de acordos voluntários de restrição às exportações, monitoramento dos investimentos estrangeiros na região, entre outras.

No seu conjunto, as políticas de reestruturação geridas pelos Estados nacionais revelam que a assistência a setores industriais específicos garantiu a sobrevivência de firmas, mas de certa forma inibiu o processo de ajustamento industrial. As causas apontadas para o relativo fracasso dos programas setoriais de reestruturação são de que estas políticas inibiram o aumento da mobilidade da mão-de-obra e do capital, aumentaram a rigidez dos salários e reduziram a taxa de criação e fechamento de firmas, quando estes deveriam ser, em última instância, alguns dos objetivos almejados pelos programas de reestruturação.

A seguir são detalhadas as políticas de reestruturação industrial nos diversos setores.

Desde a criação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA) em 1951, programas de reestruturação têm sido implementados nas indústrias siderúrgica e de carvão. Mais recentemente, a partir de 1980, **o setor siderúrgico** europeu passou a se deparar com problemas de competitividade que se manifestavam em estagnação da produção, no aumento da capacidade ociosa (em 1980, a

capacidade ociosa na produção de aço alcançou 45%) e no desemprego de mão-de-obra, agravados pela concorrência de produtos provenientes de países com indústrias de perfil tecnológico mais moderno e, portanto, com custos de produção inferiores ao da Comunidade.

O Plano Davignon definiu a política de reestruturação industrial para o setor, cujos principais instrumentos foram:

- ◆ A implementação de um regime de restrição obrigatória à produção e vendas de produtos siderúrgicos no interior da Comunidade;
- ◆ O estabelecimento de um sistema de controle de preços (mínimos) e de importações (cotas);
- ◆ A criação de um regime de subsídios governamentais e um exame minucioso em torno da viabilidade de novos investimentos;
- ◆ A criação de um plano de retreinamento e realocação da mão-de-obra empregada no setor;
- ◆ A abertura de negociações para o estabelecimento de acordos voluntários de restrição às exportações (VRA's) com os principais produtores mundiais.

Desde meados da década de 1970, o **setor têxtil** apresentava problemas de excesso de capacidade instalada, especialmente no segmento de fibras artificiais, em função da pequena taxa de crescimento da demanda e da concorrência de produtos estrangeiros. O setor de tecelagem já havia iniciado então um processo de reestruturação. A perda de competitividade do setor aumentava as disparidades regionais no interior da Comunidade e tornava grave o problema do desemprego em determinadas áreas uma vez que algumas regiões concentravam a atividade econômica nos setores de têxtil e vestuário.

A ação da Comunidade, iniciada em 1980, visou a definir e coordenar uma estratégia comum de reestruturação de forma a torná-la compatível com as distintas ações nacionais no setor. As principais medidas da Comunidade foram:

- ◆ A redução do custo de capital a fim de viabilizar a modernização do setor;
- ◆ O aumento do número de turnos de trabalho de forma a permitir uma utilização mais eficiente dos equipamentos;
- ◆ O estabelecimento de mecanismos de cooperação entre empresas para facilitar a comercialização de produtos;
- ◆ A criação de um programa de retreinamento dos trabalhadores desempregados pela indústria com o objetivo de requalificá-los para o trabalho em outros setores;
- ◆ O desenvolvimento de um programa de informação de forma a capacitar as empresas para o desenvolvimento de pesquisas;
- ◆ O apoio ao Acordo MULTIFIBRAS que estabeleceu cotas para a exportação de produtos têxteis provenientes de terceiros países, garantindo mercado para a produção local.

O valor da produção da indústria têxtil e de confecções foi, em 1990, de ECU 150 milhões o que garantia o emprego de 2,5 milhões de trabalhadores. O setor era também responsável por aproximadamente 6,5% do total das exportações da Comunidade.

A partir da década de 1980, a **indústria automobilística** europeia começou a enfrentar uma série de desafios relacionados principalmente com a forte competição de carros asiáticos, provenientes em sua grande maioria do Japão.⁵ Este cenário era agravado pelo pequeno crescimento da demanda no mercado comunitário, pela pressão dos consumidores por veículos mais econômicos e menos poluentes e pelos altos custos de P&D envolvidos na criação de novos produtos.

Neste contexto, as principais medidas de reestruturação industrial implementadas pela Comunidade foram:

- ◆ A criação de instrumentos de incentivo à pesquisa no âmbito de uma série de programas;
- ◆ A criação de um mercado unificado em 1992 com a queda das barreiras fiscais e técnicas entre os Estados-membros;
- ◆ O estabelecimento de quotas de importação para veículos terminados; em 1991, foram negociados com o Japão acordos voluntários de restrição às exportações;
- ◆ O estabelecimento de um sistema de monitoramento dos investimentos de montadoras japonesas no Reino Unido;
- ◆ Criação de mecanismos de fiscalização para coibir a prática de **circumvention** através da qual partes e peças são importados a preços de **dumping** e utilizadas para a montagem de veículos na Europa;
- ◆ Harmonização de normas técnicas e a definição de limites máximos para a emissão de poluentes pelos veículos automotores.

O papel estratégico do **setor da informática**, como principal atividade de produção e difusão do progresso técnico a partir dos anos de 1980, criou uma série de desafios para a indústria da Comunidade, decorrentes do crescente volume de gastos nas atividades de P&D e de formação de pessoal, da rápida evolução tecnológica e da competição acirrada com produtores europeus, japoneses e americanos pela conquista de mercados.

A política de reestruturação do setor tem sido a de apoiar investimentos que viabilizem o avanço tecnológico e a consolidação de um mercado comum, ambos os fatores operando como trampolim para o processo de internacionalização da indústria. Ao invés de enfrentar problemas, a Comunidade preocupou-se, no caso do setor de informática, em antecipar-se a eles de forma a garantir a sustentabilidade da indústria no longo prazo, através da redução do **gap** tecnológico e do desenvolvimento do mercado comunitário.

⁵ Atualmente, 10% da produção anual -- 12 milhões de unidades -- são importados do Japão.

Com base nestas diretrizes, as principais ações da Comunidade foram:

- ◆ O estabelecimento de programas de P&D, mantidos em até 50% por fundos comunitários;
- ◆ A criação de um mercado unificado para produção e comercialização de produtos a partir da completa eliminação de barreiras tarifárias e não-tarifárias no espaço intra-europeu;
- ◆ A atribuição de importância crescente ao poder de compra do estado como um dos principais elementos de alavancagem da competitividade da indústria europeia;
- ◆ A harmonização de equipamentos e redes e a compatibilização de normas técnicas em geral que permitissem a construção de uma rede europeia de telecomunicações.

O **setor de construção naval** sofreu forte impacto como resultado de dois choques do petróleo e redução do ritmo de crescimento da economia mundial na segunda metade dos anos 70. A entrega de navios caiu de 20 milhões de toneladas em 1976 para 13 milhões de toneladas em 1980. Como decorrência, o nível de emprego foi reduzido em 40% quando se compara os anos de 1975 e 1980. Os problemas enfrentados pelo setor decorriam da falta de competitividade, resultante dos altos custos de produção e do forte desequilíbrio entre capacidade instalada e demanda. As principais medidas da Comunidade visavam à fixação de limites para a concessão de subsídios e assistência financeira pelos governos europeus aos estaleiros, a redução da capacidade instalada, bem como a negociação do fim da prática de subsídios pelos governos dos EUA, da Coreia e do Japão como forma de aumentar a competitividade e viabilizar a reestruturação da indústria naval europeia.

Fundos de desenvolvimento e reestruturação

O aproveitamento das vantagens decorrentes da criação de um mercado ampliado depende da criação de maior coesão social e econômica entre as regiões. Ao longo da história da Comunidade, foram criados fundos de ajustamento estrutural de forma a garantir infra-estrutura (implantação das redes europeias de comunicação e transporte) e recursos humanos adequados à manutenção das condições competitivas da indústria. Os Estados Membros contam também com recursos para criação de condições infra-estruturais capazes de reduzir as disparidades em relação às indústrias/regiões mais desenvolvidas, para projetos de reconversão de regiões industriais em declínio, para a adaptação de estruturas agrícolas, para reduzir o desemprego de longa duração e para facilitar o acesso de jovens ao mercado de trabalho.⁶ Estes fundos ganharam crescente importância principalmente a partir da adesão

⁶ Jacquemin & Sapir (1990b) chamam a atenção para o papel destes fundos como instrumento de promoção setorial sugerindo que "(...) les ressources des Fonds structurels sont moins des moyens de faciliter l'ajustement intra-communautaire - qui aujourd'hui apparaît comme étant moins difficile que prévu -, et davantage comme instrument d'ajustement à l'inevitable concurrence externe. Ces Fonds seraient alors principalement consacrés à des mesures ciblées sectoriellement plutôt qu'à des programmes horizontaux; ils soutiendraient des projets d'investissement destinés à développer de nouvelles spécialisations ou une production haut de gamme, plutôt que le maintien de produits existants pour lesquels la concurrence externe ne s'avère pas soutenable.

ao mercado comunitário de sócios com economias de menor desenvolvimento relativo e do aprofundamento do processo de integração na década de oitenta.⁷

A crescente importância dos fundos de reestruturação resulta também da maior ênfase conferida pela Comissão às políticas de assistência aos trabalhadores e regiões afetadas pela perda de competitividade de setores tradicionais da indústria, em detrimento das políticas que privilegiavam a concessão de subsídio ou ajuda financeira às indústrias afetadas. Tal fato decorre das dificuldades enfrentadas na gestão dos programas de reestruturação de cunho exclusivamente setorial, frente à necessidade de compatibilizar interesses e coordenar políticas nacionais muitas vezes antagônicas.

No âmbito da política regional, os principais fundos de reestruturação são:

- ◆ O Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), criado em 1975, cujo objetivo é contribuir para a redução de disparidades regionais que afetam a Comunidade. Os recursos do Fundo são utilizados em programas de financiamento implementados pelos Estados Membros e com o comprometimento de recursos nacionais. São financiados pelo Fundo programas comunitários que visam à solução de problemas graves em regiões comuns a um conjunto de países, programas de interesse exclusivamente nacionais, projetos de investimento em infraestrutura e na indústria de serviços, estudos de viabilidade técnica dos projetos patrocinados pelo Fundo e ações de valorização do potencial endógeno de determinadas regiões, envolvendo medidas direcionadas às pequenas e médias empresas;
- ◆ O **Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola**, cujo objetivo é financiar conjuntamente com os Estados Membros iniciativas de caráter regional destinadas a melhorar as estruturas de produção, de transformação e de comercialização de produtos agrícolas;
- ◆ O **Fundo Social Europeu**, cujo objetivo é ampliar as possibilidades de emprego dos trabalhadores através do aumento da mobilidade geográfica e profissional da mão-de-obra. O Fundo patrocina a formação e orientação profissional, a contratação e complementação salarial, a reintegração sócio-profissional e a prestação de serviços e assessoria dos trabalhadores. Seus recursos destinam-se preferencialmente aos jovens com menos de 25 anos, aos desempregados com mais de 25 anos e às regiões de menor desenvolvimento econômico relativo;
- ◆ Os recursos da **Comunidade Européia do Carvão e do Aço** (CECA), que são destinados à modernização das indústrias de carvão e aço, bem como à criação de novas oportunidades de trabalho em regiões que apresentam tendência secular de declínio econômico. A CECA realiza operações de empréstimos subsidiados direcionados, em sua maioria, para financiamento de reinstalação de empresas e formação profissional;

⁷ Duas forças operam em sentidos opostos, definindo os impactos potenciais do programa de integração econômica sobre as regiões menos desenvolvidas. Com a remoção das barreiras ao comércio e a formação de um mercado unificado, países e regiões tenderão naturalmente a se especializar na produção de bens e serviços nos quais apresentem vantagens comparativas. No longo prazo, a tendência à equalização dos preços dos fatores de produção reduzirá as disparidades de renda entre regiões ricas e pobres. Por outro lado, a tendência à concentração de atividades em grandes centros produtores -- resultante da operação de economias de aglomeração e da existência de externalidades -- pode induzir ao fechamento de unidades produtivas localizadas

- ◆ O **Banco Europeu de Investimentos** (BEI), cujos recursos são direcionados para regiões menos desenvolvidas ou para financiar projetos de modernização e reconversão de empresas ou a criação de novas indústrias;
- ◆ O **Novo Instrumento Comunitário** (NIC), criado em 1977, com vistas a dotar a Comunidade de instrumentos mais eficazes de incentivo aos investimentos e de combate ao desemprego. Seus recursos provêm de empréstimos da Comissão e são repassados por intermédio do BEI para o financiamento de infra-estrutura na área energética e das pequenas e médias empresas. Originalmente, os recursos são captados pela Comissão no mercado financeiro através do lançamento de bônus;
- ◆ O **Programa Integrado Mediterrâneo** (PIM), criado em 1985, com o objetivo de financiar projetos de modernização econômica no sul da Europa (Grécia, sul da Itália e sul da França), em decorrência dos efeitos negativos sobre a região provocados pela adesão de Portugal e Espanha à Comunidade.

O quadro abaixo apresenta a dotação de recursos prevista para os Fundos Estruturais de Desenvolvimento e Reestruturação.

Quadro 1
Dotação dos Fundos Estruturais para o Período 1989-93

(em bilhões de ECU's)	
Regiões em atraso econômico	38,3
Regiões em declínio industrial	7,2
Desemprego de longa duração e inserção de jovens	7,4
Adaptação de estruturas agrícolas	3,4
Desenvolvimento de zonas rurais	2,8
Medidas transitórias e ações inovadoras	1,1
TOTAL	60,3

Fonte: Comissão das Comunidades Europeias.

Experiências de política industrial sem coordenação comunitária: o caso dos distritos industriais

Os distritos industriais são definidos como sistemas produtivos concentrados geograficamente, caracterizados pela existência de um grande número de pequenas firmas (muitas delas típicas unidades de produção familiares), envolvidas na produção de um bem homogêneo, através de processos complexos e flexíveis de especialização produtiva e de divisão do trabalho entre firmas. A enorme capacidade adaptativa da força de trabalho, somada à facilidade com que as firmas incorporam progresso técnico e promovem mudanças no processo produtivo fornecem aos distritos industriais condições privilegiadas para atender aos requisitos do mercado, bem como para adaptar-se rapidamente às mudanças na estrutura da demanda. A elevada produtividade nos distritos industriais cria, por sua vez, um problema estrutural de excesso de oferta, o que requer a existência de estreitos vínculos entre as firmas estabelecidas nos distritos e outras indústrias

em regiões mais pobres (Grauwe, [1991]). A incerteza quanto aos resultados decorrentes da ação de forças antagônicas parece ter induzido a Comunidade a criar os fundos de reestruturação e de desenvolvimento regional.

ou o mercado consumidor. Os distritos industriais combinam qualidade e eficiência produtiva com elevados padrões de renda e emprego, funcionando como um modelo de promoção, principalmente das estruturas produtivas formadas por pequenas empresas.

Durante os anos setenta e oitenta, os distritos industriais na Europa lograram alcançar padrões de competitividade internacional e elevados níveis de emprego, não obstante estarem assentados sobre firmas locais de pequeno e médio porte atuando em setores tradicionais da indústria.⁸ Embora não sejam objeto da política industrial comunitária, a operação dos distritos industriais de certa forma viabilizou a reestruturação industrial de regiões e atividades tradicionais apontando para a eficácia de um novo estilo de política industrial, baseado na atuação de instituições locais (públicas e privadas) e na criação de mecanismos de cooperação entre empresas. A atuação de mecanismos institucionais no âmbito dos distritos industriais abrange distintas áreas: a provisão de crédito, de serviços, o treinamento de mão-de-obra e as negociações salariais (Schmitz & Musyck, 1993).

A experiência dos distritos industriais assenta-se na valorização do ambiente sócio-econômico, cultural e político como aspectos determinantes da eficiência produtiva. A idéia é de que a capacidade de geração de economias de escala e a eficiência não se restringem às unidades produtivas de grande porte (operando em setores oligopolizados e com produção verticalizada), mas também podem resultar de um processo de articulação produtiva entre pequenas empresas concentradas geograficamente e articuladas com um conjunto de instituições sociais capaz de promover um padrão de relacionamento entre as unidades produtivas, a partir do qual passaria a existir uma saudável simbiose entre concorrência e cooperação. A concorrência ocorreria entre firmas especializadas numa mesma etapa do processo produtivo, enquanto a cooperação caracterizaria o relacionamento entre firmas que operam em estágios diferentes da cadeia produtiva.

Desta forma, o fenômeno do distrito industrial não pode ter como objeto básico de análise a firma como entidade isolada (Pyke & Sengenberger, 1990). Os principais atributos do distrito industrial como entidade sócio-econômica seriam:

- ◆ A inserção dos distritos industriais dentro de um contexto social específico permitindo o desenvolvimento de um sistema de valores sociais que mantém vivo o espírito empresarial da comunidade, capaz de assegurar a introdução permanente de progresso técnico;
- ◆ A existência de valores e regras de convivência social, garantidos pelo estabelecimento de um conjunto de instituições estáveis. Tal contexto torna possível compatibilizar o jogo da concorrência – através do qual ocorre o processo de difusão do progresso técnico – com um sistema de cooperação entre firmas. Este sistema não se resume ao processo de divisão do trabalho entre firmas, mas abrange mecanismos que permitem: (i) a participação de "perdedores" do jogo

⁸ São exemplos de distritos industriais na Europa as regiões da Terceira Itália, de Baden-Wurtemberg no sul da Alemanha, de West Jutland na Dinamarca e do sudoeste dos Flanders na Bélgica. Os principais atributos dos Distritos Industriais europeus são a proximidade geográfica das firmas, a predominância de empresas de pequeno e médio portes, a cooperação intra-firmas e a competição baseada na busca permanente de inovações, a existência de identidade cultural (o que cria confiança mútua entre as firmas e entre empregadores e trabalhadores especializados), a presença dos governos regionais e municipais criando mecanismos de fortalecimento da capacidade inovativa da indústria local e a presença de organizações mútuas de assistência às firmas.

concorrencial em outras rodadas, preservando-se, assim, o capital técnico e humano do distrito industrial; e (ii) soluções de cooperação, que viabilizam, por exemplo, a reutilização de bens de capital em novas unidades produtivas onde estes possam operar com maior grau de eficiência.

Conclusões

No seu conjunto, as políticas de reestruturação da Europa operam em três níveis:

- ◆ O **nível comunitário** que abrange os instrumentos geridos supranacionalmente pela Comunidade, especificamente as políticas comercial e de concorrência que funcionam como **indutores permanentes** do processo de reestruturação industrial; são instrumentos de **corte horizontal**;
- ◆ O nível **regional e nacional** que abrange as políticas de reestruturação de âmbito setorial ou regional geridas conjuntamente pela Comunidade e pelos Estados Nacionais; funcionam como **mecanismo tópico** de reestruturação produtiva cujo objetivo é reduzir/eliminar disparidades competitivas entre setores ou regiões herdadas ou geradas pelo processo de integração; são políticas de **corte vertical**;
- ◆ O nível **infranacional** coordenado por instituições privadas e públicas de âmbito regional ou municipal à margem das políticas e dos instrumentos geridos pela Comunidade; neste caso – ilustrado pela experiência dos **distritos industriais** – a condução dos processos de reestruturação produtiva está balizada por especificidades locais capazes de assegurar a manutenção de um ambiente que produza sinergia a partir da concertação entre as dinâmicas de competição/cooperação das firmas.

No **âmbito comunitário**, as políticas de reestruturação industrial combinam o ataque horizontal dos problemas de competitividade industrial com a dimensão setorial da intervenção pública. As políticas de corte horizontal visam a garantir a manutenção de um ambiente concorrencial e aberto, como mecanismo que obriga o permanente ajuste estrutural da indústria. As políticas setoriais e regionais devem assegurar a redução dos desníveis de competitividade entre indústrias e países da região herdados e gerados pelo processo de integração. Ademais, a consecução de um programa de integração econômica, preocupado em induzir a geração permanente de vantagens comparativas dinâmicas demandou instrumentos de reestruturação industrial que promovessem o permanente aprimoramento da competitividade, bem como um perfil de inserção internacional mais vantajoso do que aquele assegurado pela operação das indústrias no âmbito restrito dos mercados nacionais.

No plano dos instrumentos de intervenção, a política de reestruturação industrial da União Européia revela uma preferência pelo ataque horizontal dos problemas de competitividade industrial seja na esfera intra-regional seja da indústria européia **vis-à-vis** os principais competidores mundiais.

Nos casos de reestruturação setorial operados no plano comunitário, a política aponta tanto para a possibilidade de proteção seletiva e temporária quanto de iniciativas que resultem em redução da capacidade instalada ou em realocação espacial das firmas como formas desejáveis de ajustamento.

Atualmente, os programas de reestruturação procuram privilegiar a assistência aos trabalhadores e regiões afetadas pela perda de competitividade da indústria. Tal estratégia decorre da avaliação de que, no passado, as políticas setoriais, de uso difundido entre os estados membros, produziram competição entre regimes de promoção industrial nacionais, adiaram os ajustes necessários à geração de condições competitivas compatíveis com a operação de um mercado concorrencial e aberto, ao mesmo tempo em que drenaram recursos públicos substanciais, desviados de aplicações com maior garantia de retorno.

2.2. Reestruturação industrial com políticas ativas e coordenação institucional: os países asiáticos

Introdução: a história de sucesso do "catch-up capitalism"

O desempenho exportador do Japão e dos NICs da Ásia Oriental (Coréia, Taiwan, Singapura e Hong Kong) nos setores mais dinâmicos do comércio mundial transformou estes países em atores da primeira linha nas relações econômicas internacionais e alimentou distintas interpretações acerca das causas e dos condicionantes desta história de sucesso.

Entre os autores e instituições preocupados em extrair da experiência japonesa e dos NICs da Ásia Oriental lições de política econômica para os países em desenvolvimento confrontados com a crise dos anos 80, parece haver ao menos duas interpretações concorrentes deste fenômeno.

A interpretação neoclássica (BIRD, 1993) enfatiza, entre os fatores determinantes do sucesso destes países, a manutenção de elevadas taxas de poupança e de investimento, inclusive em capital humano, a promoção de um ambiente de estabilidade macroeconômico favorável à expansão das atividades privadas e o recurso a políticas econômicas que, ao contrário daquelas praticadas em países da América Latina, pouco teriam distorcido a estrutura de preços relativos. Enfatiza-se, ainda, um relativamente baixo grau de desigualdade de renda, entre os atributos do modelo, minimizando-se o papel das políticas industriais ativas e do **targeting setorial** na geração dos resultados positivos da experiência destes países.

A interpretação alternativa - dita "revisionista", por alguns autores (Petri, 1993) – enfatiza precisamente o papel destas políticas industriais e o fato de que, através da coordenação de instrumentos financeiros e fiscais de promoção e das restrições comerciais, elas produziram distorções significativas na estrutura de preços relativos. Estas distorções aceleraram a industrialização e canalizaram os esforços de investimento ao longo da trajetória de **upgrading** da estrutura industrial desenhada pelo Estado.

Nesta interpretação, admite-se que a estrutura de distribuição de renda relativamente equilibrada e o ambiente de estabilidade macroeconômica contribuíram para o sucesso do modelo. Ressalta-se, ainda, que o padrão de intervenção do Estado e o modelo de relacionamento deste com as empresas privadas que se queria incentivar minimizou os custos da interferência estatal verificados em outros países em desenvolvimento. Por um lado, exigia-se das empresas beneficiadas pelos incentivos o cumprimento de metas de produção e de desempenho. Por outro lado, o desempenho exportador foi o mais transparente e

importante exemplo de critério de **performance** usado pelo Estado para disciplinar as empresas beneficiadas por subsídios (Amsden, 1992), condicionando a proteção a este desempenho. Com isto, concedeu-se maior racionalidade à substituição de importações (Amsden, 1993) e evitou-se a criação "of an entrenched import substitution lobby geared exclusively toward the domestic market" (Glover, 1992).

Portanto, nesta interpretação, a capacidade do Estado para impor às empresas uma forte disciplina comportamental permitiu-lhe implementar políticas setoriais sem tornar-se instrumento dos interesses beneficiados (Petri, 1993). Isto, além de impedir a "contaminação" do sistema de incentivos verificada em outras regiões, se revelaria fundamental para viabilizar as duas vertentes da estratégia de **upgrading** da estrutura industrial perseguida por estes países nas últimas décadas: a canalização de recursos financeiros e institucionais para setores com potencial elevado de crescimento da produtividade (Chang, 1993), em especial, os setores **high-tech**, a partir dos 80, e a reconversão dos setores modernos intensivos em mão de obra e/ou em capital, crescentemente ameaçados pela competição externa. Ambas as vertentes supõem seletividade na escolha de vencedores e perdedores e, portanto, um Estado dotado de elevada autonomia e de capacidade para impor às empresas regras de conduta segundo os objetivos visados.⁹

Nesta visão, o balanço altamente positivo da experiência dos países da Ásia Oriental sugere que eles "managed to obtain not only the economies of scale that come from acting in a wide economic space and the innovations induced by competition, but also the advantages of protection and selective industrial promotion. They were able to ride the wave of global internationalization while at the same time imposing a politically determined directional thrust on resource allocation within the national territory" (Wade, 1992).

Tanto as análises neoclássicas quanto as revisionistas sugerem temas de extrema relevância para um país em desenvolvimento como o Brasil. Há convergências em vários pontos (a importância dos investimentos em educação, de um padrão relativamente equilibrado de distribuição de renda, da estabilidade macroeconômica e da questão institucional no processo de industrialização) e as divergências se concentram na relevância das políticas industriais ativas e, principalmente, na avaliação dos efeitos distorsivos destas sobre a estrutura de preços relativos.

Objetivos, diretrizes e quadro institucional da política industrial

As políticas industriais dos países da Ásia Oriental - e, particularmente, do Japão, Coreia e Taiwan - expressam com clareza as diretrizes do nacionalismo econômico e seu objetivo fundamental: "the making of an independent economy" (Chang, 1993), através do **upgrading** da estrutura industrial e, em especial, do desenvolvimento dos setores produtores de bens intermediários e de capital. Como observa Amsden (1992), para o caso da Coreia, o objetivo de independência econômica permeia a lógica de

⁹ Uma terceira interpretação, vinculada à visão revisionista, sobre o sucesso competitivo dos países da Ásia Oriental se desenvolveu, motivada, não pela preocupação em apreender as lições daqueles países quanto ao modelo de desenvolvimento, mas pelos conflitos comerciais que, a partir dos 80, opuseram crescentemente Japão e Coreia e seus parceiros da zona OCDE. Esta interpretação ressalta as diferenças sistêmicas entre os países da Ásia Oriental e os da Europa Ocidental e América do Norte, identificando aqueles como portadores de um "unique brand of capitalism" (Bergstein e Noland, 1993), que se distancia, por exemplo, do modelo norte-americano, em aspectos fundamentais de seu funcionamento: "methods of corporate governance, financial market, labour-management relations, interactions between government and the private sector, and linkages among

concessão de subsídios ao longo de todo o processo de industrialização, em suas diferentes etapas: "in the 1960s, subsidization was required because Korea could not out-compete Japan (...) in a wide range of labour-intensive industries (...). In the 1970s, subsidization was necessary in order to enable Korea to compete against Japan in heavy industries. Starting in the 1980s, it was necessary to enable Korea to compete against Japan in increasingly complex technology-based sectors".

O **upgrading** da estrutura industrial concretiza os objetivos do nacionalismo econômico praticado por estes países e indica, desde já, um traço essencial de sua política industrial: a modelagem da estrutura industrial segundo um vetor de deslocamento permanente e induzido pelo Estado do valor agregado industrial, primeiro de setores produtores de bens de consumo e intensivos em mão de obra para setores produtores de bens intermediários e de capital, em seguida destes para setores intensivos em ciência e tecnologia.

No que se refere aos "setores novos", a modelagem da estrutura industrial pela política governamental envolve tanto as relações intersetoriais quanto as intra-setoriais. De fato, o Estado não somente designa as "indústrias estratégias promissoras" ou prioritárias e concede-lhes um conjunto de incentivos e apoios **custom-designed** financeiros, técnicos e administrativos, mas ainda induz a conformação de uma estrutura industrial que, no nível do setor eleito como prioritário, assegura às empresas beneficiadas pelos incentivos condições de operação em escalas produtivas eficientes. Para tal, o Estado não hesitou em restringir importações, promover a fusão de empresas e evitar a "competição excessiva" entre os produtores domésticos e a conseqüente guerra de preços entre eles (Chang, 1993).

No que diz respeito aos setores maduros em reestruturação (ou reconversão), o Estado identifica as indústrias candidatas a programas de reestruturação e, a partir de um processo de formação de consenso que envolve as empresas e os sindicatos de trabalhadores, elabora um "plano de estabilização" (Atiyas et alli, 1992), com objetivos de adequação de capacidade instalada, que podem incluir sua redução coordenada. Ou seja, redesenha-se a configuração externa do setor e redefine-se sua estrutura interna, através da redução coordenada da capacidade de produção, dos incentivos aos investimentos externos em países de menor custo de mão de obra (OCDE, 1993), de programas de especialização da produção em bens de maior valor unitário (Atiyas et alli, 1992) e de estímulos à migração de PMEs ameaçadas pela competição externa para segmentos de produção considerados mais promissores.

Vista sob esta ótica, a reestruturação industrial **strictu sensu** se confundiu, durante as décadas de 60 a 80, com a política industrial, na medida em que objetivos de promoção de setores emergentes e de reconversão de setores maduros deram origem a estratégias abrangentes de **upgrading**, focadas tanto no desenho interno do setor quanto na configuração "externa" deste. A reestruturação foi, portanto, um objetivo permanente e as políticas setoriais o concretizaram, pelo menos até que os países da Ásia Oriental se estabelecessem e passassem a competir internacionalmente nos setores industriais "de fronteira" (**sunrise industries**).

companies - the famous keiretsu system". Para alguns autores (Howell et alli, 1992), foi "a combinação de políticas industriais, de práticas competitivas e de arranjos domésticos estruturais que produziu o sucesso competitivo do Japão".

Com a consecução deste objetivo, a evolução mais recente parece indicar uma gradual e nem sempre tranqüila¹⁰ transição do modelo de política industrial consagrado nos anos 60 e 70 em direção ao "paradigma OCDE", baseado principalmente em instrumentos horizontais, que "corrigem ou reforçam os mecanismos de mercado, atacam diretamente seus defeitos específicos ou conhecidos ou visam a promover a indústria em geral e, em particular, os fatores de produção (mão de obra e/ou infra-estrutura) do que ela pode dispor" (OCDE, 1993).

Neste novo quadro, o **targeting** setorial tende a se confundir com as medidas de promoção da inovação e difusão tecnológica na indústria - que ganham peso no conjunto dos instrumentos de política industrial utilizados por estes países - e com a reestruturação, agora identificada a programas de reconversão de setores ameaçados pela competição externa e pela elevação permanente do custo real do trabalho nos NICs da Ásia Oriental.

Os instrumentos de promoção à indústria tornam-se menos discriminatórios entre setores, oferecendo incentivos a certos tipos genéricos de investimento (anti-poluição, P&D, treinamento de mão de obra), reduzindo, embora seletivamente, as "políticas comerciais intervencionistas" e as barreiras à importação e ao IDE, em benefício de "medidas de política industrial indiretamente relacionadas com o comércio" e de programas de apoio às indústrias estratégicas de exportação nos anos 90" . (Howell et alli, 1992)

A transição para regimes de política industrial e de comércio exterior mais neutros - do ponto de vista da alocação intersetorial de incentivos e de proteção - do que os vigentes nas décadas de 60 a 80 se pauta por algumas características institucionais e comportamentais que também estiveram presentes nas diferentes fases de substituição de importações.

Primeiro, o pragmatismo na concepção e implementação de políticas e a visão orientada para resultados. Como observou Amsden (1992), "liberalization has been carried out on most occasions to attain certain policy objectives, such as improved growth or stability, and seldom for the sake of improving the allocative efficiency of the economy". É este pragmatismo que rege a estratégia de liberalização comercial coreana, baseada em um **dual-track system**, que inclui um **fast-track** aplicável a setores que dispensaram a proteção e um **tech-track**, reunindo "a small but critical number of high technology products that Korean industry was still in the process of learning how to produce competitively" (Amsden, 1992) e cujas importações necessitariam de alguma forma da "vigilância".

A reação às pressões externas por maior liberalização do regime de comércio e de investimentos explicita a mesma visão pragmática e seletiva. No Japão, criou-se um programa de promoção de importações e de IDE e garantiu-se acesso a concorrências públicas e a mercados de produtos de alta tecnologia a empresas norte-americanas altamente competitivas e influentes em seu país de origem. Na Coréia, um "programa de diversificação das fontes de importação" foi usado principalmente para restringir a entrada de produtos japoneses, enquanto os subsídios industriais foram redesenhados para

¹⁰É razoável afirmar que a principal fonte de pressão para a mudança no estilo de política industrial e de comércio destes países é representada pela pressão externa dos parceiros comerciais e, em especial, dos Estados Unidos (Bergsten e Noland, 1993). As demandas domésticas por uma melhoria no padrão de vida e nas políticas sociais também tende a constituir, na Coréia e em Taiwan, uma fonte expressiva de pressão para a mudança do padrão de política industrial e comercial dominante.

tornar-se menos facilmente **countervailable** pelos Estados Unidos, ao tempo em que o país "desinvocava" o Artigo 18b do GATT e solicitava seu ingresso na OCDE.¹¹

A segunda característica a ressaltar aponta para a busca de soluções negociadas com os agentes econômicos e a adoção de critérios de alocação de subsídios condicionados a metas e a desempenho, que marcam o **policy-making** da transição em curso, assim como havia caracterizado, nas décadas anteriores, o modelo de gestão estatal identificado na literatura como **administrative guidance**. Trata-se de modelo baseado em um forte e articulado sistema de incentivos e de regulações restritivas, por vezes informais, e "alavancado" tanto pela capacidade de monitoramento, de avaliação e de sanção da burocracia de Estado, quanto por um modelo de organização industrial assentado - na Coreia e no Japão - em grandes conglomerados multissetoriais (os **chaebol** e os **keiretsu**, respectivamente), o que facilita à tarefa de implementação e de acompanhamento dos resultados das medidas de política industrial pelo Estado. Nas palavras de Howell et alli (1992), "trabalhando com os **keiretsu**, o MITI (no Japão) pode mobilizar recursos humanos, financeiros e tecnológicos para objetivos particulares com um relativamente pequeno comprometimento de fundos governamentais e com um grau de regulação governamental formal que é muito pequeno para padrões internacionais".

É evidentemente discutível que o padrão de interação gerado entre o Estado e as empresas na fase de substituição de importações, assim como os mecanismos de coordenação que ele consagra, seja capaz de gerar as qualificações institucionais necessárias para gerenciar um novo modelo de política industrial, condicionado pela globalização financeira e pela crescente interpenetração de empresas e mercados. O caso dos países latino-americanos do final dos anos 80 e início dos anos 90 sugere que esta transição pode ser difícil e hipotecar esforços para redefinir as bases institucionais da política industrial de acordo com um novo modelo.

No caso dos países da Ásia Oriental, é possível sugerir que a emergência de um modelo de política industrial compatível com o "consenso da OCDE" não só não implica ruptura com o quadro de coordenação e gestão montado na fase de SI, como pode se beneficiar da pré-existência deste **institutional framework**.

De fato, articulando instrumentos pouco originais no contexto de estratégias de SI, os países da Ásia Oriental lograram resultados econômicos radicalmente opostos àqueles gerados pela maioria destas estratégias e desenvolveram capacitações institucionais que se tornam particularmente relevantes no contexto de gestão de uma política industrial baseada numa lógica sistêmica e em instrumentos predominantemente horizontais.

No que diz respeito a resultados, a seleção e combinação de objetivos e de instrumentos durante a fase de SI, nos países da Ásia Oriental, determinou:

¹¹ Glover (1992) ressalta o papel da estratégia de negociação comercial dos NICs da Ásia Oriental na consecução dos objetivos de política industrial e de comércio exterior destes países, identificando como pré-requisitos daquela estratégia a existência de um Estado "autônomo e coerente" e a flexibilidade estrutural da oferta exportável, que permitiu àquelas economias "rapidly exploit temporary niches created through bargaining (...) quickly shifting product lines and markets, setting up branch plants, upgrading products and identifying new ones", etc.

- ◆ O respeito aos requisitos de estabilidade macroeconômica e um relativamente baixo grau de comprometimento de recursos fiscais do Estado com as políticas industriais. As transferências diretas de fundos do governo para companhias específicas foram limitadas (Howell et alli, 1992) e os subsídios indiretos financiados por sistemas de poupança voluntária e compulsória das famílias e repassados a instituições financeiras públicas para empréstimos a taxas e condições favoráveis somente tiveram peso elevado no financiamento dos investimentos industriais privados considerados prioritários pelo governo na fase de implantação da indústria pesada.
- ◆ O respeito à idéia de seletividade, aplicada tanto à definição de prioridades setoriais de promoção e reconversão, quanto à própria gestão operacional dos programas definidos. No caso de programas setoriais de reconversão no Japão, o governo não fornecia assistência às grandes empresas, limitando seu apoio neste caso a concessão de isenção à legislação Anti-Monopólio para que estas empresas pudessem coordenar programas de redução da capacidade instalada. A percepção governamental era de que "sendo as grandes empresas altamente diversificadas e estando elas envolvidas em várias atividades econômicas, elas eram financeiramente capazes de lidar por conta própria com o processo de ajustamento, deslocando recursos entre suas atividades industriais dentro de suas próprias empresas" (Atiyas et alli, 1992).
- ◆ A prioridade às exportações e a crescente importância do critério de desempenho exportador na avaliação de sistema de subsídios, o que determinou uma cada vez mais imediata associação entre concessão da proteção e cumprimento de metas de exportação e um contato estreito e "precoce", para padrões de SI, das empresas destes países com o mercado internacional.

Em conseqüência desta conjunção de efeitos, as características a que tradicionalmente se associa o esgotamento das estratégias de SI não se manifestaram nos países da Ásia Oriental: crise fiscal e regulatória do Estado, instabilidade macroeconômica, generalização de comportamentos de **rent-seeking** e despreocupação empresarial em relação a critérios de competitividade e à evolução dos mercados internacionais.

No que se refere às capacitações institucionais, ressalte-se como primordial a competência adquirida em inovar no plano da institucionalidade da política industrial. A produção de inovações institucionais adequadas às especificidades estruturais e políticas dos países é um dos traços característicos da experiência de desenvolvimento industrial da Ásia Oriental.

A esta competência, pode-se agregar a capacitação adquirida em administrar conflitos e produzir soluções negociadas, em coordenar o uso de instrumentos de política e em **enforce** as políticas e regulações estabelecidas. São atributos importantes em uma fase de transição entre regimes de política, onde o Estado deverá não só arbitrar as pressões contraditórias por "short-term liberalization and long-term technological development" (Amsden., 1992), reforçando a legislação de concorrência e ampliando as privatizações, mas também gerenciar novos temas de política, como a automação de setores tradicionais da indústria, a liberalização dos regimes de investimento das empresas nacionais no exterior (e de empresas estrangeiras no mercado doméstico) e políticas de **upgrading** tecnológico das PMEs.

Instrumentos de política industrial e programas de reestruturação

Os instrumentos de política

A leitura revisionista da experiência de política industrial da Ásia Oriental sugere que os instrumentos utilizados não diferiram significativamente daqueles empregados, com sucesso muito menor, em outras regiões em desenvolvimento. Para alguns autores, as diferenças entre as experiências bem sucedidas e as fracassadas relacionam-se menos com o desenho dos instrumentos do que com o modelo de interação entre Estado e setor privado e com o quadro institucional e regulatório que lhe dá suporte (Rodrik, 1993): a diferença principal estaria, portanto, no modelo de **policy-making**. Para Howell et alli (1992), os instrumentos de política industrial a que recorreu o Japão são "prosaicos" e os efeitos por eles produzidos decorreriam essencialmente do singular **milieu** representado pela economia japonesa e, em particular, da existência dos **keiretsu** como forma dominante de organização industrial e empresarial.

Parece indiscutível que a dimensão institucional da política industrial e as características dominantes do modelo empresarial foram fatores determinantes para que a estratégia de SI fosse gerenciada dentro de uma lógica de **upgrading** da estrutura industrial, não bloqueando a transição para um modelo de desenvolvimento baseado na integração internacional e em industriais intensivas em ciência e tecnologia. Estes dois fatores moldaram a seleção e a combinação dos instrumentos, permitiram correções de rota e a reversão de estratégias demasiada custosas, além de desincentivarem o **rent-seeking**.¹²

No entanto, alguns dos instrumentos eleitos como prioritários apresentam atributos intrínsecos que os tornaram funcionais em relação aos objetivos de **upgrading** da estrutura produtiva e à lógica de seletividade e reciprocidade (subsídios x metas e desempenho) que orientou a alocação de incentivos.¹³

Dois tipos de instrumentos merecem destaque, dentro desta ótica: a política de exportação e o sistema de financiamento ao investimento industrial. A ênfase nos instrumentos de financiamento e na política de exportação parecem ser dois traços essenciais do modelo de estratégia industrial dos países da Ásia Oriental.

¹² Embora estes fatores pareçam condicionar positivamente as perspectivas da transição para um novo modelo de política industrial, é importante ressaltar que esta transição ocorre em um ambiente internacional onde a "fricções sistêmicas" entre, de um lado, os países da Ásia Oriental e de outro, os Estados Unidos e a União Européia constituem a principal fonte de conflito econômico internacional. A adaptação do modelo de política industrial praticado pelos países da Ásia Oriental ao "Consenso da OCDE" é incentivado pelas pressões externas dos parceiros comerciais, pelas demandas sociais e políticas domésticas, pela emergência do Japão e Coreia como inovadores tecnológicos e como investidores internacionais nos mercados da OCDE e pela crescente competição dos new-NICs asiáticos. Estas mudanças induzem a emergência de um grupo de líderes governamentais e empresariais favoráveis a um regime de comércio e de investimentos mais liberal e sensíveis ao tema da internacionalização de suas economias. Não é, todavia, óbvio que esta tendência supere, no curto prazo, a hegemonia do nacionalismo econômico como fonte inspiradora das políticas industriais e de comércio dos países da Ásia Oriental. Por seus efeitos conflitivos sobre as relações externas destas economias, a predominância do nacionalismo econômico pode hipotecar a transição em curso e anular, pelo menos em parte, a vantagem comparativa de que elas dispõem, em termos de modelo institucional de gestão de política e de organização industrial.

¹³ Por oposição, há determinados instrumentos que, de per se, não apresentam qualquer atributo que os habilite a contribuir à consecução daquele objetivo e à operação da lógica da seletividade e reciprocidade. Trata-se, por exemplo, da proteção contra importações, da regulação das condições de entrada e saída das empresas nos mercados, das restrições ao investimento direto externo, todos eles instrumentos amplamente utilizados pelos países da Ásia Oriental. No caso destes instrumentos, sua contribuição aos objetivos e à lógica da estratégia derivam diretamente da maneira como eles são "agenciados" pela política industrial, ou seja, depende integralmente do mix de instrumentos proposto pela política e do seu quadro regulatório e institucional de gestão.

A política de exportação adquiriu, desde a década de 60, no Japão e na Coreia, o duplo **status** de elemento central da estratégia de industrialização e de condicionante da dinâmica de substituição de importações e do uso dos instrumentos de proteção à produção local. O desempenho exportador emergiu, naquele momento, como um dos principais critérios de monitoramento e avaliação do sistema de incentivos à produção local e as indústrias substituidoras de importação puderam começar a competir nos mercados internacionais em prazos bastante curtos. O contato permanente das empresas com o mercado internacional revelou-se particularmente relevante na transição entre as fases de industrialização pesada dos anos 70 e de desenvolvimento de setores baseados em ciência e tecnologia nos 80, em que as empresas, além de comprar tecnologia, investem no exterior, adquirem firmas estrangeiras de **high-tech** e estabelecem centros de P&D nos países da OCDE.

O sistema de financiamento dos investimentos caracteriza-se, nos países da Ásia Oriental, por uma reduzida participação dos investimentos externos diretos - restrito pelas regulações destes países - e pela gestão dos fundos dos agentes locais de forma centralizada pelo Estado e orientada segundo as prioridades de política industrial (Canuto, 1994). A canalização da poupança voluntária e compulsória da população para fins de investimento e as medidas de desincentivo ao consumo (Chang, 1993) geram as fontes de recursos para o financiamento do investimento produtivo de longo prazo. O Estado, através de um sistema financeiro estatizado (Coreia) ou de fundos por ele controlados (Japão), exerceu o papel de centralizador dos recursos para investimento. No caso da Coreia, através da exigência de garantias emitidas por instituições financeiras controladas pelo governo, o Estado "regulava" o acesso aos mercados internacionais de capital, a destinação setorial do capital externo e os tipos de projetos de investimento a serem financiados por empréstimos externos (Park (1986) **apud** Canuto (1994)). No caso do Japão, os créditos do Japan Development Bank - cujos **funding** é constituído principalmente por recursos canalizados pelo Programa Fiscal de Investimento e Crédito - são concedidos de acordo com os objetivos prioritários das políticas governamentais (BNDES, 1992). O PFIC é a principal fonte de capital subsidiado à indústria e, crescentemente, à habitação e ao desenvolvimento regional, através da concessão de empréstimos a taxas de juros inferiores às praticadas pelo mercado (Bergsten e Noland, 1993).

No que se refere à indústria, a estrutura de **keiretsu** no Japão permitiu que os bancos destes conglomerados financiassem diretamente suas empresas produtivas, o que inclusive parece ter reduzido, na década de 80, a efetividade e a capacidade de direcionamento estratégico das políticas industriais, na medida em que estes atributos estão ligados à posição monopolista do Estado e de suas instituições financeiras na oferta de recursos para investimentos produtivos de longo prazo (Atiyas et alli, 1992).

O sistema de financiamento ao investimento produtivo nos países da Ásia Oriental não se baseia em transferências diretas às empresas e os subsídios indiretos via taxas de juros favoráveis e prazos longos predominam, de tal forma que o **ratio** subsídio implícito ao capital/investimento foi em geral inferior a 5% (excetuando-se o setor de mineração, onde o **ratio** é maior).

Muito dificilmente se poderia explicar o sucesso da política industrial dos países da Ásia Oriental através do peso dos subsídios no sistema de financiamento ao investimento. Embora este último tenha sido um instrumento central da política industrial, a importância dos subsídios em seu sucesso deve ser

relativizada. De acordo com Bergsten e Noland (1993), "serious analyses of japanese industrial policies indicate that in total these policies have probably been welfare - reducing: on balance, they shifted resources from high - to low-productivity uses and have not been targeted sufficiently narrowly within the manufacturing sector to capture rents effectively".

Em consequência, poder-se-ia afirmar que "Japan's industrial support policies could be regarded as compensation for the negative net transfer from the manufacturing sector". Na mesma linha, estudo recente (Beason e Weinstein, 1994) analisa a alocação de subsídios fiscais e financeiros diretos e indiretos e de proteção comercial a diferentes setores da indústria japonesa, entre 1955 e 1990, comparando-a com a **performance** destes setores, em termos de crescimento anual do produto, para concluir - com certa ingenuidade - que a política industrial japonesa "picked the losers, not the winners": os setores mais subsidiados pouco têm a ver com aqueles de melhor desempenho. A ingenuidade consiste em identificar o processo de "ricking the winners" à alocação de subsídios, na medida em que ele envolve vários instrumentos não necessariamente subsidiados e a "subsídiação" refere-se sobretudo a setores ameaçados pela concorrência externa, e portanto, em vias de reconversão. É o caso da metalurgia básica (alumínio e siderurgia), mineração, têxtil e química, que estão entre os cinco com menores taxas de crescimento do produto no período.¹⁴

Os sistemas de financiamento ao investimento produtivo, especialmente no Japão e na Coréia, vêm passando por expressivas alterações, na medida em que os recursos públicos cada vez mais são canalizados para prioridades não-industriais (habitação, desenvolvimento regional, investimentos em controle da poluição), tendência que seguramente se reforçará nos próximos anos, por motivos econômicos internos e externos e por razões políticas e sociais (estas especialmente no caso da Coréia).

Por outro lado, a globalização financeira tende a equalizar o custo do capital entre os países, enfraquecendo a vantagem comparativa que a oferta intra-**keiretsu** de recursos financeiros em condições favorecidas representam para a indústria japonesa (Bergsten e Noland, 1993).

Finalmente, na Coréia, a privatização dos bancos estatais - cujo controle acionário foi assumido pelos **chaebol** - no início dos 80 e a desregulamentação das instituições financeiras não-bancárias assinalaram a superação da fase de mobilização e intermediação estatal de recursos para financiar a indústria pesada nos anos 70¹⁵, traduzindo - no plano do financiamento - a prioridade industrial ao desenvolvimento de setores intensivos em ciência e tecnologia (Canuto, 1994). As atividades e setores eleitos como prioritários exigiam um redirecionamento das políticas de fomento industrial e "o padrão de gastos públicos teria de se modificar em direção a instituições e tarefas extraprodutivas, isto é, para a montagem de laboratórios de P&D (...), parques científico-industriais e outros tipos de infra-estrutura e atividades que fazem a ponte entre ciência e tecnologia". Paralelamente, nova estrutura de

¹⁴ O quinto setor é o de alimentos processados, que teve pouca participação nos subsídios fiscais e financeiros, mas foi o setor mais protegido da concorrência externa. Pode-se argumentar que, uma vez protegido, este setor prescinde de outras formas de apoio governamental.

¹⁵ As oportunidades de aprofundamento/diversificação industrial, em termos de mercados locais e/ou externos, não estavam em geral associadas a ondas de investimento em capital fixo na magnitude das anteriores (Canuto, 1994).

intermediação vem emergindo, "com a expansão das instituições financeiras não-bancárias, após a desregulamentação de suas operações" no início dos 80 (Canuto, 1994).

Os programas de reestruturação

Japão

Até 1978, as políticas governamentais em relação às indústrias declinantes eram introduzidas e gerenciadas em bases **ad hoc**. Segundo Lawrence (1988), "o foco central das políticas era retardar o ajustamento e não induzi-lo", de forma compatível, aliás com a prática dos demais países da OCDE.

Em 1978, com a **Law for Specific Depressed Industries**, gerenciada pelo MITI, o enfoque até então prevalecente é substancialmente alterado. O governo define critérios para que os setores se habilitem aos benefícios de Lei e os problemas setoriais passam a ser considerados em conjunto, evitando-se tratar tão somente dos problemas relacionados às importações. A Lei de 1978 era parte de um conjunto amplo de medidas visando a induzir a reestruturação industrial de grandes empresas intensivas em capital, de PMEs intensivas em mão de obra, ameaçadas pela competição dos demais países asiáticos (**Smaller Business Switchover Act**) e de pequenas empresas fornecedoras de partes ou componentes para grandes firmas, concentradas em regiões específicas afetadas pelos programas de reconversão e redução de capacidade destas (**1978 Law for Specific Depressed Regions**).

Os critérios para a identificação de setores declinantes envolvem a existência de importante excesso de capacidade instalada, a predominância no setor de empresas em má situação financeira e a solicitação voluntária por parte de pelo menos 2/3 das empresas para que o setor seja considerado "estruturalmente deprimido". Quatro setores industriais foram inicialmente considerados deprimidos: construção naval, alumínio, fibras sintéticas e aço.

A partir da elaboração de um plano de reestruturação incluindo redução da capacidade produtiva, o MITI inicia um processo de negociação com empresas (no caso de indústrias concentradas) ou associações de classe e com sindicatos de trabalhadores, visando a forjar um consenso sobre as metas de redução e um programa de implementação das medidas. Definido o "plano de estabilização básico", o MITI o aprova e o submete à Fair Trade Commission, que avalia se o plano pode ser considerado anticompetitivo. Aceito pela FTC, as empresas ficam isentas das provisões da Lei Anti-Monopólio (Atiyas et alli, 1992).

Não há qualquer instrumento legal para obrigar as empresas a efetuarem a redução de capacidade definida no plano, mas o processo de negociação entre o MITI e o setor e a elaboração consensual do programa pressionam as empresas a cumprir suas metas individuais, desincentivando comportamentos de **free-rider**. Também nesta direção, o MITI pode recomendar às empresas que formem cartéis para facilitar a redução de capacidade, evitando comportamentos individuais voltados para reduzir preços e ampliar **market-share** durante a reconversão. Além do seu efeito anti-**free-rider**, esta estratégia permite às empresas manter níveis de preços que atenuam os custos de ajustamento, reduzindo a demanda por recursos governamentais ou por financiamento privado.

A Lei de 1978 estabeleceu um Fundo de Garantia para as empresas de setores deprimidos, com aporte majoritário de recursos do Japan Development Bank (80%) e minoritário de bancos privados (20%). Dos 23 bilhões de Yen fornecidos em garantia até o final de 1981, cerca de 62% foram usados pela indústria de construção naval (Atiyas et alli, 1992).

O **Smaller Business Switchover Act**, de 1978, facilitava o deslocamento de PMEs de setores ameaçados para atividades mais promissoras, através de financiamentos a taxas de juros favorecidas, créditos fiscais especiais sobre os novos investimentos, fornecimento de serviços de consultoria, **grants** para retreinamento de trabalhadores e créditos fiscais para fusão com firma operando em outra linha de atividade.

Em 1983, a **Law for Structural Adjustment of Specific Industries** substituiu a de 1978, que expirara em abril. Cerca de 95% do sucateamento previsto foram realizados, especialmente nos setores mais concentrados. As grandes empresas não receberam assistência governamental, inclusive no setor de construção naval, onde as ajudas se concentraram nas empresas menores.

A legislação de 1983 manteve os critérios e procedimentos da anterior, mas seu objetivo e escopo se ampliaram substancialmente. Não se tratava mais tão somente de "eliminar o excesso de capacidade, mas também de apoiar o desenvolvimento e a aplicação de novas tecnologias e investimentos". A cobertura da Lei foi ampliada para incluir, além dos setores deprimidos, os emergentes (Atiyas et alli, 1992). Eram permitidos, sob a nova Lei, acordos de cooperação e fusão nas áreas de produção, transporte e comercialização, vistas pelo MITI como pré-condições para a racionalização de setores como o petroquímico.

Ao lado da concessão de financiamentos a taxas favorecidas e da extensão do Fundo de Garantia criado em 1978, previu-se o estabelecimento de subsídios e **grants** para P&D, a depreciação acelerada para investimentos em modernização e a redução dos gastos para registro de fusões e outras operações que a Lei pretendia incentivar. Segundo Lawrence (1988), entre as Leis de 1978 e de 1983, operou-se um **shift**, nas políticas industriais e de mercado de trabalho, "from exit to modernization".¹⁶

De forma complementar - e não autônoma - o governo incluiu em alguns programas setoriais de reestruturação medidas para aumentar a demanda por produtos das indústrias declinantes: é o caso da indústria de construção naval, cuja demanda foi incentivada por medidas de apoio ao sucateamento de navios e de aceleração dos programas de reposição dos navios de propriedade estatal.

Também a proteção contra as importações parece ter feito parte de programas de reestruturação, pelo menos de forma indireta ou nos moldes da gestão informal que caracteriza a política industrial e de comércio do Japão. Segundo Lawrence (1988), os incentivos à formação de cartéis com preços sustentados e à realização de acordos de cooperação de produção e comercialização entre empresas em reestruturação desestimularam importações. Ademais, o próprio processo de formação de consenso

¹⁶ Também a Lei de 1983 foi acompanhada de programas de ajustamento do emprego, que previam subsídios para realocação e retreinamento de trabalhadores em indústrias deprimidas, bem como para planos de antecipação de aposentadoria. As grandes empresas financiam parte substantivas destes programas, "liberando" os recursos públicos para a assistência ao emprego em PMEs.

na indústria parece ter atuado como uma salvaguarda setorial contra toda tendência - inclusive de importação - que pudesse desorganizar o processo de reestruturação coordenada.

Alguns autores (Howell et alli, 1992) estabelecem uma relação entre o modelo de gestão coordenada dos programas de reestruturação e a tendência ao **overinvestment** em setores eleitos pelo governo (MITI) como prioritários, que determinaria necessariamente a criação de capacidade excessiva de produção e a exportação maciça de excedentes, quando as previsões de crescimento da demanda doméstica não se confirmaram (o que, por sua vez, estarão na origem da produção recorrente de conflitos comerciais com os parceiros do Japão. A formação de cartéis nos processos coordenados de reestruturação "congela" a distribuição de **market-shares** entre as grandes empresas de um setor, tal qual ela emerge do processo de entrada (**rush**) dos **keiretsu** nos setores prioritários e reduziria os riscos de **overinvestment** para estas empresas.

Coréia

Até meados dos anos 80, as políticas industriais da Coréia buscaram coordenar a entrada de empresas nacionais em setores maduros tecnologicamente, intensivos em mão de obra (anos 60) e, em seguida, em capital fixo (anos 70). Eram, portanto, políticas de promoção seletiva e coordenada e os programas de reestruturação setorial **strictu sensu** não tinham relevância na estratégia de **upgrading** industrial.

Em 1986, a **Industrial Development Law** (IDC) consolida diversas leis de promoção industrial e inova através da criação de "programas de racionalização" com vigência limitada a 2-3 anos, embora prorrogáveis (Chang, 1993).

Ao contrário do caso japonês, na Coréia os programas podem ser implementados independente da solicitação das empresas do setor e exclusivamente em função de decisão governamental. Os programas são desenhados de acordo com o que o governo considera as necessidades do setor e incluem três tipos de medidas:

- ◆ Medidas para facilitar o processo de ajustamento: subsídios diretos, proteção contra competição dos importados, redução de tarifas de insumos e controle de preços;
- ◆ Medidas voltadas para evitar a competição "excessiva" e assegurar escalas ótimas de produção às empresas: restrição à entrada e à expansão de capacidade, fusões induzidas pelo Estado, sucateamento coordenado e arranjos de divisão de mercado entre as empresas;
- ◆ Medidas voltadas para o aumento da produtividade: créditos subsidiados para **upgrading** da capacidade (ou para sucatear capacidade em indústrias declinantes), subsídios para P&D e treinamento, programas de pesquisa conjunta entre institutos governamentais e empresas privadas (Chang, 1993).

A combinação dos três tipos de instrumentos é feita de acordo com os objetivos do programa de racionalização e, especialmente, com o peso da meta de reestruturação e reconversão neste programa.

No caso de indústrias declinantes, como a mineração de carvão, um programa de redução da capacidade foi implementado, envolvendo restrições à entrada, à expansão da capacidade instalada, e às importações, controle de preços e subsídios para sucateamento.

É interessante observar que, no caso da Coreia, praticamente nenhum setor - exceto o de carvão - foi escolhido como objeto de política de reestruturação com vistas à redução de capacidade ou à saída das empresas nacionais do mercado. Mesmo setores tradicionais, como o têxtil, que não constituem os pólos dinâmicos da indústria coreana, são objetos de políticas de reestruturação ofensivas, voltadas para o upgrading tecnológico, o desenvolvimento de marcas internacionalmente reconhecidas, o desenvolvimento de novos mercados de exportações para produtos têxteis e para confecções e a realocização de plantas industriais em países asiáticos de menor custo relativo da mão de obra. No caso do setor de calçados, liberalizou-se o regime de investimentos das empresas coreanas no exterior e o governo participa da construção de zonas francas reservadas a estas empresas no Vietnã e na China (OCDE, 1993).

O aumento rápido dos salários reais levou o governo a criar programas de incentivo à automação industrial e de apoio às PMEs, induzindo o **upgrading** tecnológico destas, construindo zonas industriais a elas reservadas e facilitando o acesso às fontes de financiamento privado, através de nova legislação sobre garantias.

No que se refere às relações com os **chaebol**, medidas destinadas a incentivar a concentração de suas atividades em três setores foram adotadas, complementando o reforço das regulações sobre participações acionárias cruzadas entre filiais e sobre a prática de garantias de crédito oferecidas por empresas de um **chaebol** a outras do mesmo grupo (OCDE, 1993).

Tailândia

Embora a Tailândia não se inclua entre os **first-tier East Asian NICs**, sua experiência de política industrial ilustra a difusão, naquela região do mundo, do modelo institucional de gerenciamento do **upgrading** industrial conhecido como **administrative guidance**.

Neste país, coube ao **Board of Investment** (BOI) administrar, ao longo dos últimos trinta anos, a política industrial, embora de maneira menos direta e discriminatória do que na Coreia e no Japão (Amsden, 1993).

O BOI não seleciona nominalmente setores, mas define diretrizes aplicáveis às indústrias que pretende promover, alocando subsídios fiscais e financeiros às empresas que operam dentro destas diretrizes e monitorando o desempenho de seus "clientes" para avaliar a conveniência (ou não) de alterar - ou até mesmo cancelar - o certificado de promoção assinado pelo governo e pela empresa.

O certificado de promoção define os termos do acordo (subsídios x metas) estabelecido entre o BOI e a empresa beneficiada pelos incentivos. O conjunto de incentivos é estabelecido pelo BOI em função da barganha com a empresa sobre metas de conteúdo local, exportação e produção: os incentivos são maiores na medida em que o projeto da empresa se aproxima das diretrizes estabelecidas pelo BOI. O monitoramento de cada projeto em todas as etapas de seu desenvolvimento pelo **staff** do BOI parece ter

atuado como uma fonte poderosa de disciplina comportamental sobre as empresas incentivadas (Amsden, 1993).

Conclusões e lições de política

Extraír lições do caso de sucesso da industrialização dos países da Ásia Oriental exige, antes de tudo, que se entenda que o modelo de política industrial adotado foi extremamente funcional em relação ao quadro de condicionantes econômicos e políticos, externos e domésticos, dentro do qual as empresas e os Estados daqueles países atuavam entre os anos 50 e os anos 70. Os ambientes doméstico e internacional eram francamente permissivos em relação a políticas desenvolvimentistas ativas e discriminatórias e o próprio regime multilateral de comércio sancionava um tratamento diferenciado e mais favorável para países em desenvolvimento.

No plano externo, abriu-se espaço para a entrada, no mercado internacional de produtos manufaturados intensivos em mão de obra, de empresas baseadas em países de baixo custo real de trabalho (Wade, 1992) e a Guerra Fria transformou o Leste Asiático em área de conflito e, portanto, de interesse máximo dos Estados Unidos, ampliando a tolerância deste país em relação às restrições comerciais e de investimento e às políticas industriais ativas dos futuros NICs.

No plano interno, a hegemonia de governos autoritários, a existência de um quadro de funcionários públicos disciplinados e treinados e a vigência de um padrão relativamente pouco desequilibrado de distribuição de renda facilitaram a implementação de políticas econômicas ativas e discriminatórias e a consolidação de um modelo onde os interesses dos produtores submetiam radicalmente os dos consumidores.

Grande parte destes condicionantes externos e domésticos se alterou a partir da década de 80: os conflitos comerciais com os principais parceiros, no plano externo, e os aumentos reais de salários, no plano interno, sinalizam a evolução rumo a um ambiente menos permissivo para estratégias dirigistas de industrialização.

A mudança no quadro de condicionantes e o fracasso de diversas experiências de substituição de importações em todo o mundo em desenvolvimento levaram o BIRD (1993) a recomendar, para aqueles países onde os governos não lograram alcançar o grau de autonomia e isolamento que se teria obtido na Ásia Oriental, uma política industrial de "sudden deregulation" ou de "hands-off".

Esta recomendação impede que, situada a experiência asiática em seu contexto histórico, se faça a distinção entre os aspectos contingentes da experiência - ou seja, aqueles que ganharam importância em função do ambiente em que a política foi implementada - e os seus aspectos permanentes, relacionados com os seus objetivos e diretrizes, combinação de instrumentos e quadro institucional. Não se trata de transpor modelos, mas de criar instrumentos e instituições que possam vir a representar equivalentes funcionais daqueles produzidos pela experiência da Ásia Oriental.

Entre estes aspectos permanentes, caberia destacar:

- ◆ Primeiro, a idéia de que a globalização não elimina o espaço das políticas industriais e de comércio nacionais, embora este se veja reduzido pelo novo quadro de condicionantes internacionais e domésticos nos países em desenvolvimento;
- ◆ Segundo, a concepção de que o processo de **policy-making** e a coordenação de instrumentos de política dentro de um quadro coerente de gestão são tão ou mais importantes do que a eleição de instrumentos ou a definição de elevados volumes de recursos subsidiados às empresas;
- ◆ Terceiro, para dar consistência ao ponto acima, a visão de que uma política industrial coerente com objetivos de estabilidade macroeconômica e de manutenção de um equilíbrio fiscal exige o aparelhamento institucional do Estado e o reforço político de suas instâncias de decisão técnica;
- ◆ Quarto, a idéia de que a coordenação de instrumentos no quadro de programas setoriais de promoção e reconversão reduz o custo fiscal destes e atenua as pressões por obtenção de subsídios e por distribuição **ad hoc** da proteção. No caso dos programas setoriais de reestruturação **strictu sensu** (reconversão), estes aspectos tornam-se ainda mais relevantes para disciplinar as relações entre Estado e empresas e o comportamento de ajuste destas. Há, portanto, preocupação prioritária com a qualidade da intervenção estatal e com o "enquadramento" das relações entre o Governo e o setor em reestruturação dentro de regras e de um **framework** institucional pré-definido;
- ◆ Quinto, a necessidade de definir e institucionalizar regras e mecanismos que submetam as indústrias à disciplina competitiva, induzindo-as a comportamentos virtuosos e desincentivando a prática de **rent-seeking**. Por razões históricas, nos países da Ásia Oriental, o Estado e seu estilo de gerenciamento através de **administrative guidance** e do sistema de alocação de subsídios baseado em reciprocidade introduziram este componente disciplinador do comportamento empresarial nas estratégias privadas. Este modelo não é transferível, mas certamente o é a prioridade a ser concedida à montagem e ao **enforcement** de um quadro institucional e regulatório que exerça a função disciplinar sobre o comportamento empresarial;
- ◆ Sexto, os programas de reestruturação facilitam a "imigração" do capital e do trabalho, dos setores de menor produtividade para aqueles identificados como de maior potencial, reduzindo os custos econômicos e sociais da realocação dos fatores de produção; e
- ◆ Sétimo e último, embora seja inegável a relevância da interação entre o modelo de política industrial praticado pelos países da Ásia Oriental e o padrão de organização industrial estruturado em torno dos grandes conglomerados (**keiretsu** e **chaebol**), não parece correto afirmar - exceto no que se refere ao período de implantação da indústria pesada - que estes grupos tenham sido os

beneficiários maiores da política e, em especial, dos subsídios diretos e indiretos que instrumentos embutem.¹⁷

Ultrapassada a fase de montagem da indústria pesada, o apoio governamental às grandes empresas limitou-se, crescentemente, nos setores prioritários para promoção e desenvolvimento (os intensivos em ciência e tecnologia), ao exercício das funções de coordenação e mobilização, à concessão de subsídios a P&D e à participação em projetos compartilhados com a iniciativa privada na área de infra-estrutura tecnológica.

Nos setores em reestruturação, este apoio direto se concentrava em subsídios para retreinamento e realocação de pessoal e a assistência governamental se manifestava essencialmente através da oferta de recursos de coordenação, da montagem de fundos de garantia de crédito em parceria com o setor financeiro privado e da criação de um quadro regulatório especial que facilitasse as ações de racionalização: isenção de taxas em operações de fusão, isenção em relação à Lei Anti-Monopólio, etc. Os investimentos em modernização e, em boa parte, em requalificação de pessoal eram "bancados" com recursos do próprio grupo em reestruturação. Os subsídios diretos eram direcionados - e o são cada vez mais - às PMEs.

2.3. Protecionismo comercial e reestruturação passiva: o caso dos EUA

Antecedentes

A política econômica norte-americana se caracteriza por seu enfoque essencialmente macroeconômico, concentrando-se, em particular, na gestão de instrumentos de política monetária e fiscal e complementando-as com políticas sociais de cunho redistributivo, notadamente programas de bem-estar social e mecanismos compensatórios do desemprego. Essa política se fundamenta na premissa de que as decisões a nível microeconômico devem ser tomadas estritamente pelos agentes econômicos (principalmente, as empresas), orientados a partir dos sinais emitidos pelo mercado e preservados de qualquer intervenção governamental.

Tal orientação se contrapõe, em princípio, à adoção de políticas de natureza setorial através das quais o governo atua de forma diferenciada e concentrada sobre um determinado segmento da economia, uma vez que a simples eleição de um setor a ser objeto privilegiado da política governamental já significa uma postura discriminatória face os demais agentes econômicos e se contrapõe portanto ao livre funcionamento do mercado. Evidentemente, a adesão ao princípio de não intervenção não tem impedido, de forma absoluta, a definição e implementação de políticas setoriais - a política agrícola constitui o caso mais notório; merecem também ser enfatizadas, tendo em vista o propósito do presente texto, as iniciativas relacionadas à questão da defesa. De modo geral, no entanto, é lícito afirmar que a orientação geral da política econômica norte-americana inibe fortemente a adoção de políticas setoriais.

¹⁷Cabe lembrar que em Taiwan este modelo de organização industrial não foi o dominante e que este país também é considerado um caso de sucesso na experiência de industrialização da região.

Neste contexto, não cabe certamente falar de uma política industrial no sentido de uma política formulada como tal. Não obstante, é possível caracterizar uma política industrial de fato, constituída por elementos de políticas mais gerais que tem impacto direto sobre o desempenho do setor manufatureiro e por iniciativas e ações específicas e pontuais dirigidas, embora de forma descoordenada, ao setor.

Essa política industrial compreenderia assim: (i) decisões e iniciativas de natureza macroeconômica com efeito mais imediato sobre o setor como, por exemplo, o **investment tax credit** adotado para estimular o investimento enquanto componente da demanda agregada; (ii) elementos de políticas regulatórias com conseqüências sobre o desempenho das empresas, como medidas de proteção ao meio ambiente ou de defesa do consumidor; (iii) a política **anti-trust**; (iv) a política de compra e os programas de financiamento a atividades científicas e tecnológicas relacionados ao Departamento da Defesa e às atividades espaciais; (v) a política comercial e, em particular, decisões voltadas para proteger segmentos industriais ameaçados pela concorrência de produtos importados.

A orientação geral da política econômica dos Estados Unidos, apontada acima, está associada à característica mais vocalizada de sua política comercial - vale dizer, o compromisso com o princípio do livre comércio. Cumpre notar, no entanto, que - embora a ênfase no livre comércio apareça como corolário natural da postura não-intervencionista e da importância atribuída ao mercado pela política econômica norte-americana - o livre comércio só se consolida como elemento central da política comercial do país a partir da Segunda Guerra, após um período no qual, em seqüência à Grande Depressão, se assiste a um recrudescimento das tendências protecionistas que estiveram presentes na maior parte da história americana.

Esse compromisso com o livre comércio, de resto, envolve necessariamente uma postura militante. De fato, não basta praticar o livre comércio no seu próprio espaço econômico, mas trata-se também, e sobretudo, de promovê-lo a nível mundial e, principalmente, junto aos parceiros comerciais mais importantes. Essa postura militante, ao mesmo tempo em que cumpre o papel de assegurar mercado para as exportações norte-americanas, significa um constrangimento e impõe limitações potenciais ao rompimento, mesmo eventual, com o princípio do livre comércio - por exemplo, em defesa de produtores domésticos ameaçados pela competição de produtos estrangeiros.

A situação de ameaça a determinados segmentos da indústria norte-americana por força do crescimento das importações tem se manifestado com alguma freqüência nas últimas décadas, refletindo a perda de competitividade de segmentos do parque manufatureiro dos Estados Unidos face produtores de países desenvolvidos e em desenvolvimento. Não cabe examinar aqui os fatores determinantes dessa evolução. Assinale-se apenas que tem envolvido, seqüencialmente, segmentos tecnologicamente mais complexos - agricultura, têxtil e calçados, siderurgia e indústria automobilística, eletrônica de consumo e indústrias de alta tecnologia (como semicondutores).

Natureza, objetivos e diretrizes da política de reestruturação

O quadro de deterioração da competitividade de segmentos da indústria norte-americana e de resultante perda de mercado para produtores estrangeiros configura um caso para mobilização de uma política de reestruturação industrial. Contudo, a proposta básica de tal política - vale dizer, algum grau de intervenção governamental em um determinado segmento da economia que altere ou se sobreponha aos sinais de mercado - é estranha aos princípios mais gerais que orientam a política econômica norte-americana e que tem inibido a formulação de uma política industrial explícita, como apontado acima.

Nesse contexto, não é de se esperar que o governo venha a implementar espontaneamente políticas de reestruturação industrial. Na verdade, as iniciativas do governo norte-americano que podem ser associadas, de uma forma ou de outra, a uma política de reestruturação tem aparecido como resposta a pressões de grupos afetados pelo crescimento das importações em mercados específicos. Essas demandas - que se expressam, em geral, através de ações políticas de empresas, sindicatos ou comunidades afetadas, efetiva ou potencialmente, pelo aumento das importações - reivindicam, de maneira geral, proteção face a concorrência estrangeira que assegure a manutenção da taxa de lucro, do emprego e dos salários.

A forma concreta em que se traduz essa demanda por proteção leva em conta as possibilidades abertas pelo marco legal vigente e a força política e o poder de pressão dos grupos atingidos. Face às possibilidades disponíveis, a tendência natural parece ser atribuir as dificuldades enfrentadas pelos produtores locais à competição desleal promovida pelos concorrentes externos e recorrer aos mecanismos previstos pela legislação norte-americana e pelo GATT para tais casos - os direitos **antidumping** ou anti-subsídio. Se a situação específica não puder, em absoluto, ser caracterizada como envolvendo **dumping** ou subsídio, a alternativa consiste em recorrer ao mecanismo de salvaguarda (**escape clause provision**), também previsto pela legislação norte-americana e pelo GATT, que confere à indústria um período de proteção para que possa empreender um processo de ajustamento. Essa alternativa apresenta o inconveniente de implicar o reconhecimento da incapacidade competitiva da indústria e da necessidade de ajustamento, bem como o de ser concedida, em princípio, por um período limitado de tempo. Além disso, a concessão dessa modalidade tem sido objeto de critérios mais rigorosos, como se verá adiante. Nesse contexto, o recurso à **escape clause** tem estado limitado aos segmentos industriais politicamente mais débeis. Os setores com maior peso político e capacidade de pressão tem apelado para a proteção **antidumping** e, sobretudo, recorrido a uma terceira alternativa - a mobilização de mecanismos especiais de proteção, aprovados em decisões discricionárias do Executivo ou por lei do Congresso, a margem, quando não em oposição, ao GATT.

Vale notar que, face à ênfase da política comercial norte-americana na questão do livre comércio, a concessão de proteção é uma iniciativa que causa embaraço e enfraquece a postura militante do governo dos Estados Unidos nos foros multilaterais e em negociações bilaterais. Nesse sentido, formas não explícitas de proteção constituem, quase sempre, alternativas preferíveis do ponto de vista da política norte-americana. Tem sido freqüente, portanto, a transformação de ações relativas a **dumping** e subsídio em acordos de restrição voluntária de exportação (VRA), através dos quais o país exportador

se dispõe voluntariamente a limitar suas exportações através do estabelecimento de quotas, ou em **orderly marketing agreements** (OMA) negociados entre os Estados Unidos e o país exportador, em que se estabelece o volume de comércio dos produtos envolvidos. Tais acordos podem ser preferíveis à imposição de direitos **antidumping** também do ponto de vista das empresas exportadoras, ao permitir que estas se apropriem das rendas geradas pela restrição ao comércio.

De maneira geral, face às ameaças a segmentos da indústria norte-americana decorrentes do crescimento das importações, a política governamental tem se restringido à mobilização de uma das modalidades de proteção apontadas, não envolvendo ações que configurem uma política ativa de promoção da reestruturação industrial, nem tampouco definindo as respostas esperadas das empresas em contrapartida à proteção concedida. Na verdade, os únicos mecanismos que têm sido acionados de forma mais sistemática, paralelamente às medidas de proteção, estão relacionados à redução dos postos de trabalho provocada pelo aumento das importações ou por um eventual processo de ajuste, compreendendo programas de retreinamento e realocação da mão-de-obra e complementação do seguro desemprego. Registre-se ainda, vinculado a esses programas, uma ajuda pouco expressiva, e em via de extinção, concedida às empresas por um programa de assistência ao reequipamento e desenvolvimento de novos produtos.

Tal postura é, de certa forma, uma simples questão de coerência no caso em que a proteção é justificada pela ocorrência de práticas comerciais desleais; neste caso, não há efetivamente o que demandar da indústria protegida. Contudo, mesmo nos casos em que a limitada competitividade da indústria e a necessidade de reestruturação são reconhecidas, as premissas gerais da política econômica norte-americana implicam que cabe ao mercado induzir os ajustes requeridos.

Essa orientação confere à política de governo um caráter, em boa medida, contraditório uma vez que, ao conceder proteção, está obscurecendo os próprios sinais de mercado que poderiam induzir a reestruturação e o restabelecimento da competitividade da indústria. De fato, diante da proteção alcançada, a pressão para que as empresas promovam o ajuste necessário decorreria apenas da certeza quanto ao caráter temporário da proteção e do reconhecimento de que seu desempenho futuro, uma vez suspensa a proteção, dependerá do ganho de competitividade que tiver alcançado. Assim, é de se prever que o empenho em proceder à reestruturação venha a refletir o poder político dos grupos envolvidos, o qual determinará a possibilidade de estender o período de proteção.

Instrumentos e modelo institucional da política de reestruturação

Como se mencionou, o governo norte-americano tem recorrido a diversos instrumentos de proteção em resposta a ameaças a segmentos da indústria doméstica decorrentes do crescimento das importações. Dois destes instrumentos estão previstos pelo GATT - a cláusula de salvaguarda e os direitos **antidumping** ou compensatórios de subsídio.

A cláusula de salvaguarda, prevista pelo Artigo 19 de GATT, está contemplada pela legislação norte-americana, através da Seção 201 do Trade Act de 1974, sendo conhecida como **escape clause**

provision. Esse texto legal estabelece que uma indústria pode ser protegida das importações se essas importações são "causa substancial" de dano (**substantial cause of injury**), definindo-se "causa substancial" como uma causa que é pelo menos tão importante quanto qualquer outra causa de dano. Cabe à United States International Trade Commission (ITC) avaliar a existência de dano real ou potencial e submeter à decisão do Presidente dos Estados Unidos a concessão de proteção através de tarifas, quotas ou **orderly marketing agreements** (OMA) por um período limitado de tempo (entre três e cinco anos).

A ITC tem sido capaz de resistir a pressões políticas e administrado de forma rigorosa a concessão de salvaguardas: dos 57 pleitos recebidos entre 1975 e 1988, apenas 14 resultaram em elevação de tarifas ou em quotas. Vale notar aliás que a decisão presidencial foi contrária à concessão de proteção em cerca de metade dos casos que a ITC considerou enquadrado nas condições estipuladas pela **escape clause provision**. Além disso, a ITC tem freqüentemente se recusado a prorrogar o prazo de vigência da proteção concedida; assim, das cerca de 30 indústrias que se beneficiaram da **escape clause** entre 1954 e 1988, apenas duas - aços especiais e materiais de revestimento - continuavam protegidas naquele último ano. (Lawrence, 1988) Por outro lado, as indústrias beneficiadas pela cláusula de salvaguarda têm, de maneira geral, experimentado ajustamentos significativos através de modernização, mudança da linha de produção e redução ou eliminação de capacidade produtiva na extensão necessária para que as empresas remanescentes possam operar sem proteção. Em apenas uma das indústrias protegidas pela **escape clause** (bicicletas), constatou-se aumento de produção e do emprego e, ao mesmo tempo, redução da parcela de importações após o processo de ajustamento ocorrido nas décadas de cinquenta e sessenta.

O Trade Act de 1988 procurou fortalecer a **escape clause**, reformulando-a no sentido de (i) flexibilizar as condições em que a indústria faz jus ao auxílio; (ii) limitar o poder discricionário do Presidente para negar o pleito, ao estabelecer que este deve tomar "todas as ações apropriadas e viáveis ao seu alcance para facilitar o ajuste positivo da indústria"; e (iii) assegurar que a proteção efetivamente estimule o "ajustamento positivo", vale dizer a restauração da competitividade e a transferência do excesso de recursos para outras atividades. A nova versão encoraja ainda, embora não obrigue, a indústria interessada a apresentar um plano que indique os passos a serem adotados para ajustar-se à competição externa, fazendo desse plano um elemento importante na decisão da ITC e do Presidente quanto à concessão da proteção. Além disso, é ampliada a gama de mecanismos que podem ser mobilizados, passando a incluir tarifas, quotas, quotas licitadas e negociações internacionais, bem como medidas de apoio ao processo de ajustamento como o programa de **trade adjustment assistance** (a ser examinado adiante) e outras formas de assistência. (Lawrence, 1988)

A imposição de direitos **antidumping** ou compensatórios de subsídio constitui, como se viu, o segundo mecanismo previsto pelo GATT a que se tem recorrido para fazer face ao crescimento das importações no mercado norte-americano. Esse mecanismo foi definido e regulamentado pela Lei **Antidumping** de 1921 e pela Lei de Tarifa de 1930, cabendo ao Departamento de Comércio investigar a existência de **dumping** ou de subsídio governamental nas exportações e à ITC determinar se as importações implicam dano.

A legislação de 1921 define **dumping** como a exportação realizada a preço inferior àquele praticado no mercado doméstico. Tal caracterização foi posteriormente complementada, através do Trade Act de 1974 que estabelece que, se o preço doméstico no país exportador for inferior ao custo médio de produção, o **dumping** fica caracterizado pela exportação por um preço inferior a um "valor construído" justo (**fair constructed value**), definido como o custo direto de produção mais 10% de **overhead** e mais 8% de lucro. A determinação precisa desse **constructed value** é, evidentemente, bastante difícil.

No tocante ao dano, vale notar que - distintamente do caso da **escape clause**, no qual se requer a prova de que a importação é "causa substancial" de dano - no caso do **dumping** ou do subsídio, é suficiente caracterizar que a importação objeto da investigação contribui, ainda que de forma mínima, para as dificuldades enfrentadas pela indústria doméstica.

O recurso a esse mecanismo tem sido intenso. No período 1981/1990, foram iniciadas uma média de 40 investigações de **dumping** por ano; os casos que resultaram na imposição de sanções alcançam uma média anual de 30. (Irwin,1994) Da mesma forma, foram submetidas uma média anual de 49 petições relativas a subsídios entre 1980 e 1988, das quais 40% foram aprovadas (Atyias et all,1992). Cabe notar, por outro lado, que o fato de uma investigação não resultar na imposição de direitos **antidumping** ou compensatórios de subsídios não significa que se tenha deixado sem proteção a indústria responsável pelo pleito. Na verdade - uma vez que, dadas as normas e procedimentos vigentes, é bastante elevada a probabilidade de que uma investigação de **dumping** conclua pela imposição de direitos **antidumping** - existe um forte estímulo para que os exportadores estrangeiros se disponham a negociar uma solução para a disputa comercial que envolva, de um lado, a retirada da petição **antidumping** pela parte interessada e, de outro, a aceitação voluntária pelos exportadores de limites para a quantidade exportada ou de um teto para sua participação no mercado (Irwin,1994).

O estabelecimento de acordos de restrição voluntária (VAR) e a imposição de quotas por decisão discricionária do Executivo ou por lei do Congresso constituem, como já se mencionou, uma terceira alternativa de proteção às indústrias ameaçadas por importações. Tal alternativa tem sido utilizada com freqüência no caso de indústrias com suficiente capacidade de pressão para viabilizá-la politicamente. Exemplos recentes de VARs incluem a indústria automobilística, de aço carbônico e de máquinas ferramenta. Restrições quantitativas e quotas impostas por força de leis específicas são encontradas, por exemplo, nos casos das importações de produtos têxteis e vestuário, laticínios, amendoim, algodão, açúcar e carne. Vale notar, por outro lado, que medidas dessa natureza tendem a se manter por prazos bastante superiores àqueles associados à **escape clause** - no caso de têxteis e vestuário, açúcar, amendoim e laticínios, por exemplo, por mais de trinta anos.

Como se mencionou, paralelamente às medidas de proteção, tem sido implementadas iniciativas relacionadas à redução dos postos de trabalho decorrente do aumento das importações ou de eventuais processos de ajuste, que visam complementar o programa tradicional de seguro de desemprego e promover o retreinamento e a realocação da mão-de-obra.

A principal iniciativa nessa área é o programa denominado **trade adjustment assistance** (TAA) - introduzido em 1962 e cuja amplitude e abrangência tem variado ao longo do tempo - que proporciona um pagamento suplementar de seguro de desemprego após ter se esgotado o período coberto pelo seguro tradicional (em geral 26 semanas, prorrogáveis por mais 13 semanas em estados com elevado nível de desemprego). O TAA assegura o pagamento de até 65% do salário prévio ou de até 65% do salário semanal médio da indústria (o que for menor) por um período de 52 semanas, prorrogáveis por mais 26 semanas se o trabalhador estiver inscrito em um programa reconhecido de treinamento. Para fazer jus a esse programa, as firmas e os trabalhadores devem demonstrar a ocorrência de sério dano (entendido, nesse caso, como desemprego significativo) provocado por aumento de importações decorrente de concessões oferecidas pelos Estados Unidos em acordos comerciais.

O TAA prevê também auxílio financeiro e assistência técnica para empresas afetadas pelo aumento das importações, conforme certificação do Departamento de Comércio, envolvendo assistência técnica para pesquisa de mercado e para o desenvolvimento de planos de ajustamento, garantias de empréstimos e mesmo empréstimos e isenções fiscais. Também as comunidades onde tenha ocorrido volume significativo de desemprego provocado por aumento de importações podem se beneficiar do apoio do TAA.

O objetivo do programa é, assim, fornecer uma alternativa à imposição de medidas de proteção através do apoio aos esforços realizados pela indústria e pelos trabalhadores no sentido de enfrentar a concorrência das importações. Nesse sentido, deveria contribuir para reduzir a pressão por proteção e, portanto, para evitá-la. A avaliação do programa sugere, no entanto, que ele nem fornece compensação suficiente, nem tampouco encoraja de forma mais decisiva o processo de ajustamento. Pelo contrário, tem sido sugerido que o TAA pode ter efeito adverso sobre o ajustamento do mercado de trabalho, já que a extensão do período coberto por seguro de desemprego tende a prolongar a duração do desemprego ao reduzir o incentivo para a busca de novo trabalho. Nesse contexto, o volume de recursos alocados ao TAA foi reduzido nos últimos anos, estando prevista a extinção do programa. (Lawrence, 1988 e Atyias et al, 1992)

No tocante ao treinamento e retreinamento de mão-de-obra, o principal programa em operação é o definido pelo Economic Dislocation and Worker Adjustment and Assistance Act de 1988 (que substituiu e ampliou experiência anterior traduzida no Title 3 Program previsto pelo Job Training Partnership Act de 1983). O programa destina-se a prestar assistência ao treinamento e à reabsorção de trabalhadores demitidos, concentrando seus recursos em áreas mais afetadas pelo desemprego. Preve também o pagamento de suplementação de renda ao trabalhador desempregado uma vez esgotado o período coberto pelo seguro de desemprego, condicionando no entanto esse pagamento ao engajamento do trabalhador em atividade de treinamento em prazo não superior a treze semanas a partir do início do recebimento inicial do seguro de desemprego ou a oito semanas após a notificação da demissão.

O programa - que conta com um orçamento da ordem de um bilhão de dólares - destina 80% dos recursos diretamente aos estados e reserva 20% para utilização pela Secretaria do Trabalho. É administrado por uma agência federal (Dislocated Worker Unit), com contraparte em cada estado que tem por responsabilidade estabelecer contato com empregadores e trabalhadores após a notificação de

fechamento de uma fábrica ou de demissões em massa, fornecer informações sobre a disponibilidade no mercado de trabalho local, coletar informações sobre demissão de trabalhadores e fornecer treinamento empresarial que auxilie a criação de novas empresas e negócios.

Um exemplo da atuação governamental relativa à reestruturação industrial

Um breve resumo das políticas adotadas em relação à indústria siderúrgica permite evidenciar os aspectos mais relevantes da política de reestruturação industrial nos Estados Unidos, bem como algumas de suas conseqüências.

O aumento das importações de aço ao longo dos anos sessenta deu origem, no final da década, a uma demanda crescente por legislação protecionista por parte da indústria e dos sindicatos vinculados. Para evitar a imposição de quotas pelo Congresso, o Executivo negociou, com produtores do Japão e de Comunidade Européia, um VRA de três anos (posteriormente prorrogado por igual período) que limitava a 5% o crescimento anual das quantidades importadas. O acordo induziu os exportadores a se concentrarem em produtos de maior valor de modo a manter suas receitas; além disso, as importações provenientes de países não cobertos pelo acordo experimentaram aumento de 70% em três anos. Por outro lado, não se registrou, no âmbito da indústria norte-americana, nenhum movimento mais expressivo de reestruturação ou de modernização do parque produtivo.

Expirados os prazos de vigência dos VARs em meados da década de setenta, novo aumento das importações de produtos siderúrgicos teve como conseqüência intensificação da demanda por medidas de proteção, envolvendo sobretudo ações anti-subsídio e antidumping - algumas rejeitadas, outras acatadas pelas agências governamentais competentes. Mais uma vez, tendo em vista evitar a imposição de medidas de proteção, o governo norte-americano procurou negociar OMAs com os principais países exportadores. Só tendo logrado êxito no caso do Japão, recorreu em 1976 à imposição unilateral de quotas em relação aos demais exportadores.

A continuidade das pressões dos grupos interessados por novas medidas de proteção (só em novembro e dezembro de 1977 foram iniciadas 35 ações antidumping) e a iminência de aprovação de legislação neste sentido pelo Congresso, bem como as ameaças de retaliação por parte da Comunidade Européia levaram a que o Executivo se apressasse em estabelecer um mecanismo automático que permitisse a imposição de medidas específicas de proteção, prescindido de ações legais prolongadas. O mecanismo envolvia a definição de um preço chão para a importação o qual, quando praticado, daria origem a uma investigação sumária de dumping (a ser realizada em dois ou três meses ao invés dos oito ou nove meses usuais) e à subseqüente imposição de medidas de proteção. Esse **trigger price** foi definido como correspondendo aos custos de produção japoneses (considerados os mais baixos a nível mundial) mais uma taxa de lucro de 8%. Vale notar que esse **trigger price** não impedia a realização de exportações da Comunidade Européia a preços inferiores aos seus custos (que eram superiores aos japoneses), constituindo portanto para esses exportadores uma alternativa melhor do que a aplicação estrita da legislação **antidumping**.

Simultaneamente à implementação desse novo mecanismo, o governo norte-americano anunciou um programa de apoio à revitalização da indústria siderúrgica e de assistência aos trabalhadores da indústria e às comunidades envolvidas (Solomon Program). O programa incluía incentivos fiscais destinados a aumentar a receita das empresas de modo a facilitar sua modernização; maiores garantias governamentais para operações de empréstimo ao setor; racionalização e revisão das políticas ambientais que afetavam a indústria; reforço aos programas de assistência já existentes (como TAA); maior agilidade do Departamento da Justiça na avaliação das propostas de fusão e joint ventures entre empresas do setor; e o estabelecimento de um comitê tripartite reunindo governo, indústria e trabalhadores para assegurar uma "abordagem cooperativa" para os problemas da indústria.

Cabe destacar aqui, em particular, as indicações do Solomon Program quanto aos seus objetivos e diretrizes uma vez que explicitam, com bastante clareza, os objetivos e os limites da política norte-americana de reestruturação industrial. No tocante aos seus objetivos, o programa enumera: (i) "assistir a indústria siderúrgica de modo a estimular sua eficiência e a permitir que venha a competir"; (ii) "ajudar a aliviar os sacrifícios impostos à indústria e aos trabalhadores pelo ajustamento às tendências do mercado"; (iii) "propiciar incentivos significativos à modernização de plantas e equipamentos através de impostos adequados, investimento e assistência financeira"; (iv) "conceder proteção em relação à competição desleal das importações, fazendo-o, no entanto, de modo consistente (...) com o objetivo global de manter um ambiente aberto para o comércio mundial, baseado em práticas comerciais normais". (citado em Borrus, 1984)

Merece atenção especial a diretriz indicada para a condução do programa proposto que exprime, com precisão, os limites impostos à política de reestruturação nos Estados Unidos: "devemos evitar qualquer envolvimento governamental direto nas decisões da indústria. Nosso papel não é dirigir as ações da indústria, mas ajudar a criar um ambiente dentro do qual a livre iniciativa [industry] possa operar eficientemente". Ao mesmo tempo, indica que o programa devia "evitar medidas que estimulem a inflação". (citado em Borrus, 1984)

O resultado imediato do mecanismo associado ao **trigger price**, ao reduzir a concorrência das importações, foi permitir uma elevação dos preços e a recuperação da rentabilidade da indústria. Não resultou, no entanto, em modernização mais significativa do parque produtivo ou em melhoria mais expressiva da competitividade da indústria - inclusive porque os lucros mais elevados se destinaram principalmente a cobrir os custos de desativação de unidades produtivas mais obsoletas, a viabilizar níveis mais elevados de dividendos e a financiar a diversificação das atividades das empresas produtoras de aço na direção de setores mais rentáveis.

Do ponto de vista dos propósitos desse texto, é desnecessário acompanhar a evolução da política governamental relativa ao setor siderúrgico ao longo da década de oitenta uma vez que repete o padrão já descrito, combinando sucessivamente ondas de ações antidumping promovidas pelas empresas, medidas de proteção definidas em resposta a essas demandas e acordos de restrição voluntária estabelecidos com países exportadores.

Observe-se, por outro lado, que, apesar da inexistência de uma política mais ativa de reestruturação industrial e dos efeitos freqüentemente adversos das medidas protecionistas adotadas, a indústria siderúrgica norte-americana experimentou, sobretudo ao longo dos anos oitenta, algum avanço no processo de reestruturação. Esses avanços refletem a significativa redução de capacidade instalada decorrente do fechamento de plantas e da falência de empresas; processos de modernização e aumento de eficiência, envolvendo inclusive melhoria da qualidade dos produtos, especialização e aprimoramento dos métodos gerenciais e organizacionais; a entrada de produtores estrangeiros na indústria, através de investimento direto ou **joint venture** com produtores locais; e a expansão do segmento de mini-usinas com níveis de competitividade bastante superiores aos das grandes usinas integradas.

2.4. Reestruturação industrial, liberalização e estabilização: o caso da América Latina

Condicionantes das políticas industriais

Como parte das tentativas de superação da crise da dívida externa e dos esforços de estabilização, os países latino-americanos procuraram implementar políticas públicas de estímulo à atividade produtiva, substancialmente diferente daquelas utilizadas no período de substituição de importações. O processo de abandono das políticas típicas do período da industrialização substitutiva esteve vinculado, principalmente, à crescente percepção dos efeitos negativos dessas políticas sobre o equilíbrio fiscal, sobre o dinamismo das exportações e sobre a taxa de crescimento de longo prazo da economia.

O caminho da mudança da política industrial e comercial não foi linear. Em primeiro lugar, porque essas mudanças geram uma considerável resistência dos setores beneficiários das velhas políticas que, normalmente, podem identificar claramente a perda de suas vantagens. Ao contrário, na maioria das vezes os beneficiários das novas políticas não têm consciência das vantagens das mesmas, ou não têm poder para impulsionar as reformas. Adicionalmente, os próprios reformadores podem ter dificuldades para perceber todos os ganhos resultantes das reformas, especialmente neste caso, onde as evidências empíricas dos efeitos da industrialização substitutiva de importações sobre as exportações e o crescimento não são conclusivas.¹⁸

Em segundo lugar, porque as reações da política econômica depois de 1982 e até finais da década de oitenta foram muito mais motivadas pelas urgências do curto prazo do que por considerações de longo prazo.¹⁹ As considerações de curto prazo estimularam o protecionismo na primeira metade da década e, depois, levaram à liberalização comercial no final dos anos oitenta.

A primeira resposta à crise da dívida foi um recrudescimento do protecionismo e uma forte desvalorização real, com o objetivo de gerar superávits comerciais significativos. Nos dois países, a taxa

¹⁸ Para uma revisão da literatura sobre os efeitos da liberalização comercial veja-se Rodrik, 1993.

¹⁹ Há doze anos atrás, quando começou a crise da dívida, era natural que não se percebesse a magnitude dos problemas, e que se pensasse em um fenômeno temporário. Pensava-se em soluções de curto prazo até um retorno às condições de funcionamento prévias à crise.

de câmbio real sofreu uma forte desvalorização em 1982, e simultaneamente houve um incremento das barreiras tarifárias e não tarifárias.²⁰

Na segunda metade da década de oitenta, os esforços de estabilização foram acompanhados por movimentos de abertura comercial e integração. Esses movimentos foram impulsionados por um conjunto de fatores, mas as considerações de curto prazo predominaram. A política comercial após 1982, no México e na Argentina, criou uma estrutura de preços relativos desfavoráveis para os bens exportáveis, estrutura de preços que era preciso mudar para estimular as exportações. Mas a redução da proteção da indústria doméstica era também necessária para disciplinar os preços internos, e ajudar o esforço de estabilização. Adicionalmente, era necessário diminuir a alta proteção por razões fiscais, dado que o alto custo dos insumos importados devia ser compensado por "reintegros" à exportação, para diminuir o viés antiexportador. Logo, uma menor proteção às importações facilitaria o esforço exportador e ajudaria o equilíbrio fiscal.²¹ Em resumo, no fim da década de oitenta os dois países tendiam a consolidar uma estrutura de proteção e de estímulo à atividade produtiva caracterizada por uma taxa de câmbio real alta, barreiras não tarifárias em redução e uma estrutura tarifária com menor dispersão.²²

Adicionalmente, o contexto macroeconômico e suas urgências propiciaram o abandono e o desmantelamento de muitos dos outros instrumentos de política industrial, especialmente na Argentina. Por um lado, a crise fiscal levou à gradual redução dos subsídios e isenções que formavam parte das políticas industriais típicas do período substitutivo. Por outro lado, a asfixia financeira externa e a redução da monetização - como resultado do aumento da inflação - diminuíram as possibilidades do financiamento subsidiado às atividades industriais.

Desde finais dos anos oitenta no México, e desde início dos anos noventa na Argentina, a estabilização consolidou-se acompanhada de: apreciação da taxa de câmbio real, liberalização comercial intensa e mudança radical do esquema de políticas de estímulo à atividade produtiva.²³ Quais são os fatores que condicionaram e possibilitaram esta combinação de estabilização e reformas?

A mudança no contexto internacional a partir de 1990-91 é um dos fatores condicionantes das novas políticas públicas. Os esquemas de refinanciamento da dívida externa, a entrada de capitais externos e a queda das taxas de juros internacionais possibilitaram a manutenção de taxas de câmbio reais baixas e reduzidos níveis de proteção tarifária. O retorno dos fluxos financeiros permitiu sustentar os programas de privatização de empresas públicas e a reconstituição do financiamento a médio prazo.

²⁰ O Chile, por exemplo, desvalorizou sua moeda, mas ao contrário do México e da Argentina utilizou exclusivamente barreiras tarifárias para aumentar sua proteção.

²¹ A diminuição das tarifas afeta a receita fiscal, e isso foi uma consideração importante no México e, especialmente, na Argentina. Para evitar a diminuição de receita, os governos reduziram as barreiras não tarifárias e a dispersão das tarifas, mas a Argentina, com severos problemas fiscais, foi cautelosa com a diminuição tarifária, pois isto afetava a receita fiscal

²² O Chile combinava uma política cambial de desvalorização real de sua moeda, com tarifas relativamente baixas, porém superiores ao nível de pré-crise.

²³ Ao contrário do México e da Argentina, o Chile logrou estabilizar sua economia, preservando a taxa de câmbio real, o que permitiu um crescimento sustentado de suas exportações.

Além dos fatores internacionais, no plano doméstico existiu um conjunto de fatores que facilitou a implementação de políticas diferentes às do passado. Cabe destacar dois como fundamentais.

- (i) A aceitação pela sociedade das reformas no papel do estado e na regulação da atividade econômica é maior. Ao longo dos anos oitenta, a sociedade destes países foi percebendo a impossibilidade econômica e financeira de voltar a padrões de regulação e intervenção do passado;
- (ii) A experiência de alta inflação, especialmente na Argentina, levou estes países à procura do equilíbrio das finanças públicas. Isso permitiu a aceitação de mecanismos de gestão fiscal inimagináveis no passado: privatização de monopólios públicos,²⁴ redução substancial da evasão tributária, reforma da previdência e diminuição do gasto público em áreas essenciais.

Estas duas idéias - a de um papel menor do estado na economia, como produtor e como regulador, e a da prioridade do equilíbrio fiscal - levaram a uma redefinição do papel do estado na política industrial. Dada a inutilidade, para alguns, e a incapacidade, para outros, de um papel ativo do Estado na regulação da atividade econômica, as políticas públicas deveriam combinar a neutralidade, o baixo custo fiscal e a facilidade de controle.

Objetivos e dilemas da política industrial

O caminho escolhido pelos governos do México e da Argentina, ao início dos programas de estabilização e liberalização, foi a implementação de políticas horizontais para fortalecer a competitividade sistêmica, sem abandonar totalmente as políticas setoriais ou a promoção de alguns setores produtivos.

No caso mexicano, o governo tinha escolhido aos setores automotriz, de informática e da indústria farmacêutica como prioritários na sua política industrial, no período prévio ao início das reformas. Após o início das reformas estruturais, a proteção e os estímulos a esses setores diminuíram gradualmente, mas sem desaparecer. O setor automotriz foi escolhido pela sua importância em termos de emprego, investimento e potencial exportador, e o objetivo da política para o setor foi a sua reestruturação, procurando aumentar a capacidade exportadora setorial. A indústria de informática e farmacêutica foram escolhidas pelas externalidades tecnológicas e o objetivo foi aprofundar com racionalidade o processo de substituição de importações. No caso argentino, a política para o setor automotriz inicia-se junto com as reformas, tendo como objetivo aparente o aumento da capacidade exportadora do setor. Parece claro, pela experiência argentina e mexicana, que o setor automotriz é beneficiário de regimes especiais de proteção e reestruturação durante a liberalização comercial, devido a seus impactos diretos e indiretos sobre o emprego e ao seu poder de pressão sobre as autoridades.

Em um segundo momento destes programas, a abertura comercial e as taxas de câmbio com tendência à apreciação têm criado crescente pressão competitiva sobre as firmas industriais produtoras de bens

²⁴ As privatizações tiveram um papel destacado no equilíbrio das finanças públicas, especialmente na Argentina.

comercializáveis, colocando o desafio da redução de custos ou do aumento da produtividade. Esta crescente pressão competitiva foi a principal responsável pelas mais recentes políticas de reestruturação de setores e firmas com maiores dificuldades nos dois países. No caso do México, os impactos prováveis do Tratado de Livre Comércio com os Estados Unidos sobre os setores têxtil e vestuário, calçados e couros, e a indústria de bens de capital foram fatores adicionais para a implementação dos programas para a promoção da competitividade e a internacionalização desses setores. No caso da Argentina, o governo não escolheu nenhum setor econômico explicitamente como beneficiário de suas políticas e instrumentos de reestruturação, porém a indústria de bens de capital tem um programa de reestruturação implícito. A razão desta atitude do governo argentino está na idéia de que as autoridades não devem escolher setores a serem beneficiados, mas sim oferecer instrumentos de reestruturação, e são as próprias firmas as que decidem ou não reestruturar-se.

A política de estabilização com âncora cambial coloca dilemas para a liberalização comercial, o equilíbrio fiscal e externo da economia e sobrecarrega as tarefas das outras políticas, especialmente as políticas comercial, de financiamento e de reestruturação. Alguns desses dilemas são discutidos a seguir.

- (i) Existe um dilema entre a estabilização com âncora cambial e a competitividade da economia. A política de estabilização não só é contrária ou coloca restrições à utilização da desvalorização cambial como forma de aumento da competitividade no curto prazo, senão que o tipo de estabilização gera um situação de falta de competitividade para certos setores, que seriam competitivos a uma taxa de câmbio real maior. Como consequência do tipo de estabilização – que obriga a aumentar a competitividade da indústria sem desvalorização cambial –, outros instrumentos de política são sobrecarregados, gerando novos custos e dilemas para a política econômica.²⁵
- (ii) A liberalização comercial é sacrificada para compensar parcialmente os efeitos das restrições da política cambial e da apreciação da taxa de câmbio real. Por exemplo, o governo argentino, desde a implementação do plano de Conversibilidade, com o objetivo de reduzir o déficit e proteger os setores mais afetados pela sua política, aumentou as tarifas,²⁶ implantou uma taxa de 10% sobre todas as importações e recorreu a restrições quantitativas, medidas que implicam na deterioração dos objetivos alocativos da reforma comercial e no aumento das atividades "rent-seeking" na economia argentina.
- (iii) A paulatina perda de competitividade e o crescente desequilíbrio externo criado também pela política de estabilização (apreciação real e expansão da absorção privada) pressionam o equilíbrio fiscal e, conseqüentemente, a própria estabilização. No caso argentino, o governo incrementou o reembolso de impostos, isentou de impostos internos as atividades comercializáveis, aumentou a devolução dos impostos de importação para as atividades

²⁵ Em outra situação encontra-se o modelo chileno, onde existe preocupação com a manutenção de uma taxa de câmbio real (TCR) alta, sacrificando em termos relativos o objetivo estabilizador.

²⁶ Em novembro de 1991, o governo aumentou as tarifas de 0% a 5%, e de 11% a 13%. Em outubro de 1992, aumentou os "reintegros", acrescentou dois níveis tarifários para aumentar a proteção efetiva e implantou a "taxa de estatística", variando de 3 a 10%. A partir de 1993, aplicou restrições quantitativas por setor: papéis de impressão, produtos alimentícios e direitos específicos para o setor têxtil.

exportadoras, e utilizou de outros mecanismos fiscais para aumentar as exportações (a chamada "desvalorização fiscal").

- (iv) Como resultado também da paulatina perda de competitividade, as políticas de reconversão necessitam ser ampliadas e aprofundadas com o aumento da apreciação real. Como foi mencionado acima, tanto o México quanto a Argentina aumentaram a oferta de instrumentos e as opções de reconversão.

Instrumentos

A seguir se discutirão, de forma geral, os principais instrumentos utilizados na Argentina e no México para a promoção e a reconversão das atividades industriais.²⁷

ARGENTINA

Os dois pilares básicos da reforma da economia foram a liberalização comercial e as privatizações do conjunto das empresas públicas. A mudança no regime automotriz e a livre importação de bens de capital (não produzidos no país) foram as duas decisões iniciais mais importantes em relação à indústria.

As privatizações começaram antes do Plano de Conversibilidade. Nessa primeira etapa, em que foi basicamente privatizada a companhia telefônica, as operações foram feitas rapidamente e sem definição de um marco regulatório preciso. Na segunda etapa, a partir de 1991, o retorno esperado, as metas de investimento e a qualidade dos bens e serviços das empresas privatizadas foram fixados. No caso de atividades que não podiam operar rentavelmente, como o transporte ferroviário de passageiros, o governo outorgou subsídios explícitos para que os novos operadores privados mantivessem os serviços. Uma consequência importante das privatizações nos setores elétrico, de gás e de comunicações foi a queda da relação dos preços industriais vis a vis os preços desses setores (Fanelli, Kacef e Machinea, 1994).

Outros instrumentos da reforma estrutural foram: a desregulação da atividade econômica, a gradual flexibilização do mercado de trabalho e a redefinição das relações entre o governo federal e os estaduais.

O regime automotriz foi um contrato, onde o governo garantiu proteção especial ao setor em troca de maiores níveis de produção, exportação e conteúdo local dos veículos. As montadoras podiam importar veículos com tarifas especiais desde que essas importações fossem compensadas com exportações. No regime estava estabelecido que as empresas deviam apresentar um plano de reconversão e deviam criar um sistema de informação sobre o desempenho da indústria. Sobre o funcionamento do regime e suas características cabem os seguintes comentários:

- (i) As firmas não cumpriram seus compromissos de exportação, mesmo tendo uma série de alternativas para o cumprimento dessas metas, como por exemplo, considerar parte de seu investimento como exportação, ou a exportação de autopeças ou bens de capital. Além da dificuldade no controle do cumprimento das metas (problema que não é menor quando existe

²⁷Os detalhes dos instrumentos de política econômica para o caso argentino e mexicano são dados nos anexos.

um contrato), as alternativas dadas para o cumprimento desses compromissos não são a melhor maneira de estimular o esforço exportador, nem a procura de um aumento genuíno da competitividade no setor. Por exemplo, os investimentos podem não ser os melhores para o esforço exportador (problemas de escala e tecnologia).

- (ii) A capacidade do governo para fazer cumprir os compromissos do contrato era aparentemente débil. A renovação do contrato estava condicionada ao exame dos resultados. As firmas não apresentaram informações sobre o desempenho, tornando difícil avaliar os compromissos de conteúdo local e de investimento. Dadas estas circunstâncias, o governo flexibilizou as exigências para o cumprimento da pauta de exportações, e prorrogou por mais cinco anos o regime.
- (iii) Este programa não considerou outras externalidades que poderiam ter sido negociadas como parte da contrapartida do setor privado: padrões de qualidade, normas ambientais, desenvolvimento de fornecedores e capacitação da mão de obra.
- (iv) Este programa não teve um cronograma de redução da proteção ao setor, nem de pautas decrescentes para os preços domésticos. (deve lembrar-se que os preços continuam iguais aos de 1991, a produção triplicou, e a produtividade homem-hora aumentou substancialmente).

A combinação de apreciação cambial e abertura comercial levou a uma importante pressão competitiva sobre as firmas, especialmente as pequenas e médias, e a um crescente déficit comercial. Para contornar isto, o governo começou a adotar medidas que reverteram a abertura comercial e a complementar os “instrumentos horizontais” com políticas setoriais e de apoio às pequenas e médias empresas.

No caso das políticas comerciais, o governo aumentou as tarifas, além de estabelecer quotas para vários setores,²⁸ uma taxa de estatística com o objetivo principal de proteger a economia das importações provenientes do Brasil, e direitos específicos. O governo aplicou medidas **antidumping** e salvaguardas a partir de 1993. As exportações foram promovidas com uma bateria de instrumentos: aumento dos reembolsos, isenção do IVA (“**impuesto ao valor agregado**”), regimes de **drawback** e admissão temporária e incentivos de natureza regional. Em muitos casos, estes estímulos já existiam anteriormente, foram suspensos por urgências fiscais e reintroduzidos a partir do ano de 1992. Além disso, o Banco de la Nación recriou linhas de pré-financiamento de exportações e pós-financiamento, com prazos especiais para o setor de bens de capital. O Banco de Investimento e Comércio Exterior (BICE) também implementou linhas de financiamento às exportações de bens de capital.

Em matéria de política industrial, o governo utilizou várias ferramentas: os programas de reestruturação e reconversão, o programa setorial para a indústria de bens de capital e os programas de financiamento para a pequena e média empresa.

²⁸ A partir de agosto de 1993, papéis para impressão, alimentos e outros.

Os programas de reestruturação e reconversão, com exceção da indústria automotriz, começaram, em média um ano e meio depois do início da Conversibilidade. Os principais programas são indicados a seguir.

- (i) **Regime de Especialização Industrial (REI)** de 1992. Através deste programa as firmas obtêm uma licença de importação de bens competitivos com sua produção (com tarifa de 2%) em troca de compromissos de exportação. Procura-se a especialização das firmas, especialmente as pequenas e médias, em um conjunto menor de produtos e o desenvolvimento de sua capacidade gerencial e de exportação.
- (ii) **Regime de Consolidação e Desenvolvimento de Pólos Produtivos Regionais** de 1994. Procura-se melhorar as economias regionais. Identificam-se regiões onde possam ser implementadas ações de reconversão. Os compromissos envolvem as firmas, os governos estaduais e o governo federal. O governo federal contribui com assessoramento tecnológico e os instrumentos financeiros contemplados no Plano Trienal de Apoio e Fomento à Pequena e Média Empresa, Fundo de Garantia Suplementar e Fundo de Assistência para a Formação de Consórcios. Como parte do Programa Trienal, outras medidas de apoio à reestruturação das pequenas e médias empresas são:
 - A criação de um Centro de Informação e Estatística Industrial, com o objetivo de fornecer informação sobre comércio exterior e fornecedores;
 - O Programa Nacional de Qualidade e Competitividade para os fornecedores pequenos e médios das grandes empresas.
- (iii) **Regime para a Indústria de Bens de Capital**, de 1993 e 1994. É um dos programas setoriais do governo e possui três componentes : o primeiro consiste na devolução de impostos no valor de 15% do preço final de venda dos bens de capital, o segundo diz respeito à administração da importação de bens de capital usados e o terceiro reduz os custos de importação de insumos, partes e peças de bens de capital.
- (iv) **Programa Trienal de Apoio e Fomento à Pequena e Média Empresa de 1993**. É o principal instrumento criado pelo governo para o financiamento das pequenas e médias empresas. O objetivo é facilitar a inserção internacional dessas empresas, melhorando o acesso ao crédito. Os principais instrumentos deste programa são:
 - a) Créditos com um subsídio fiscal de quatro pontos percentuais da taxa de juros para: compra de bens de capital; aquisição de tecnologia e *management*; capital de giro; financiamento de exportações, e reestruturação. O orçamento para os três anos do programa é de US\$ 1,6 bilhão, cifra que representa aproximadamente 4% do crédito do sistema financeiro local. A maioria dos empréstimos outorgados dentro desta linha é para financiar capital de giro (65%), e só 1% para reestruturação.

- b) Programas mencionados de pré e pós-financiamento das exportações com prazo de 5 anos do Banco Nación também formam parte deste pacote, e seu orçamento é de US\$ 300 milhões e US\$ 100 milhões.
 - c) O Fundo de Assistência para a Constituição de Consórcios. Este fundo fornece recursos para a formação de consórcios para incorporar tecnologia, promover o comércio exterior e a especialização produtiva. O fundo financia até US\$ 150 mil em três anos.
- (v) **Apoio aos microempreendimentos.** Apoio a microempresas com até 20 pessoas ocupadas com o objetivo de viabilizar o aumento da produtividade e dos níveis de emprego. O programa conta com US\$ 45 milhões em recursos do BID, e seus recursos totais são US\$ 60 milhões.
- (vi) **Linhas de financiamento do Banco de Investimento e Comércio Exterior (BICE).** O banco é atacadista de caráter privado com participação estatal . Foi criado em 1992 com o objetivo de financiar, a longo prazo, investimentos e desenvolvimentos do comércio exterior a taxas competitivas, para as pequenas e médias empresas. O **funding** do banco é feito com recursos do Banco Central, BID, Exibank do Japão, bancos privados e recursos do próprio banco. O banco está desenvolvendo a captação de recursos a longo prazo.

MEXICO

O processo de reformas da economia mexicana pode dividir-se em duas etapas: a primeira entre 1983-88, e a segunda, desde 1989 até hoje.

Entre 1983-88, o governo mexicano desenvolveu um processo gradual de reformas no regime comercial, na política industrial, no papel do estado e no regime de investimento direto. Os objetivos e diretrizes desse novo curso da política econômica foram fixados no Programa Nacional de Desenvolvimento , 1983-1988.

As importações foram liberadas moderadamente, através das reduções das licenças para importar, da redução das tarifas e sua dispersão. Posteriormente, no final de 1987, se acelerou a redução tarifária, e de licenças de importação, com o objetivo de contribuir à estabilização da economia.

O objetivo principal da política industrial da época era a "promoção" do setor industrial em geral, e de alguns setores em particular. Os setores escolhidos foram: a indústria automotriz e de autopeças, a de informática e a farmacêutica. Nos setores escolhidos, o governo aplicou políticas que combinaram medidas de reestruturação, com uma racionalização das políticas de substituição de importações.

No caso da indústria automotriz e de autopeças, o governo utilizou a manutenção da proteção aos veículos finais e o aumento do conteúdo local dos veículos²⁹ com o objetivo de racionalizar a oferta doméstica (redução de linhas), de aumentar as exportações (exigência de um balanço de divisas) e o investimento. O objetivo de maiores exportações foi logrado, mas o de racionalização da oferta não foi alcançado.

²⁹ As firmas podiam manufaturar veículos com um menor conteúdo doméstico, mas deviam compensar com maiores exportações.

No caso da indústria de informática, o programa setorial começou em 1981. Os objetivos foram: substituição de importações, melhora do desempenho exportador (fixação de balanço de divisas igual ao da indústria automotriz), redução do diferencial de preços, melhora do desenvolvimento tecnológico do setor (através da fixação de um gasto mínimo em pesquisa e desenvolvimento) e desenvolvimento de empresas nacionais (com a limitação da propriedade estrangeira na indústria de micro-computadores). Em contrapartida a esses compromissos, as firmas receberam incentivos fiscais (um crédito fiscal em torno de 20% dos gastos com novos investimentos, salários ou compras no mercado interno de componentes) e proteção comercial, incluindo a necessidade de licenças de importação para equipamentos acabados bem como a fixação de tarifas (inicialmente, 30% para micros e minis de menor porte, mainframes, periféricos e componentes).

A partir de 1985, as restrições ao capital estrangeiro na indústria de informática foram reduzidas em troca de maiores investimentos ou maiores exportações. O programa foi relativamente exitoso em termos dos objetivos de substituição de importações, de exportações, e de redução de preços; no entanto, os objetivos de transferência e desenvolvimento tecnológico não foram alcançados.

Na indústria farmacêutica, o objetivo de substituição de importações de fármaco-químicos foi mais importante que os objetivos de reestruturação e de aumento de exportações setoriais. O governo garantiu proteção ao setor, mas fixou um prazo para a manutenção das licenças para importar.

As reformas na política de investimento direto foram graduais e cautelosas. O governo procurou incrementar a participação do capital estrangeiro na economia, facilitar o investimento de carteira e os investimentos diretos pequenos e médios. Eliminou as restrições à participação majoritária em 33 atividades (intensivas em capital, de alta tecnologia e de exportação). Na indústria de informática e na automotriz, as autoridades utilizaram a política de investimento direto como ferramenta de negociação para obter maior investimento direto.

Durante o período 1989-1994, o governo aprofundou e acelerou as reformas. O objetivo de "promoção" foi substituído pelo de "modernização" da indústria.

No plano comercial, o governo mexicano eliminou as licenças e terminou de consolidar a redução dos níveis tarifários e sua dispersão. Na política de exportações, as autoridades combinaram os tradicionais incentivos fiscais com estímulos creditícios para melhorar e incrementar a oferta exportável (financiamento de ativos fixos para os exportadores e do desenvolvimento de produtos exportáveis), assim como medidas para facilitar o acesso aos mercados externos. (os serviços de capacitação, informação e assessoria do BANCOMEXT)

Na indústria automotriz, as reformas consistiram: na liberalização gradual da importação de veículos, na diminuição do conteúdo local dos veículos, e na redução das licenças para importar autopeças.

Na informática, um decreto de 1990 acabou com as licenças de importação e introduziu uma tarifa de 20% sobre as importações de micros e periféricos. Um acordo foi acertado entre o governo e a indústria para eliminar gradualmente os requisitos de conteúdo doméstico e balanço de divisas.

Os programas de modernização de 1992 para a indústria têxtil e vestuário, a de calçados e couros, e a de bens de capital tem procurado aumentar a produtividade setorial, através de medidas em quatro áreas: comércio exterior, tecnologia, organização industrial e financiamento. Dois aspectos destes programas merecem destaque: o baixo custo fiscal e a criação de comissões mistas para o acompanhamento dos programas.

No tocante ao investimento estrangeiro, o governo regulamentou a Lei de 1973 permitindo uma maior automaticidade da aprovação do investimento direto, e uma maior participação estrangeira nas atividades domésticas. A política de financiamento à indústria recebeu um grande impulso, como resultado da reforma financeira de 1989/90 e volta do país ao mercado internacional de capitais. Esse processo foi reforçado pela privatização dos bancos em 1991.

Conclusões

Em seus programas de reformas e estabilização, o México e a Argentina tentaram colocar ênfase em políticas de estímulo aos mecanismos de mercado e em políticas horizontais ou neutras para fomentar a base industrial. Inicialmente, na Argentina só a indústria automotriz mereceu um regime setorial, e no México o governo abandonou o caráter mais intervencionista dos regimes setoriais da década de oitenta. Mas os problemas de competitividade magnificados pela abertura, a integração, e a apreciação da taxa de câmbio real colocaram em questão os limites das políticas horizontais, o que levou à adoção de políticas setoriais de reestruturação (os programas de modernização de 1992) no caso do México, e de políticas mais ativas (REI, regime de Pólos Produtivos e outros) no caso da Argentina. As principais diferenças entre os programas de reestruturação do México e da Argentina são as seguintes.³⁰

- (i) Na Argentina, os programas de reestruturação não são de natureza estritamente setorial,³¹ e o governo não escolhe firmas nem fixa metas ou objetivos da reestruturação. O governo implementou alguns instrumentos para a reconversão através do REI o regimes de pólos produtivos: tarifas menores para bens competitivos e insumos, certo apoio tecnológico e subsídios financeiros, mas são as firmas que definem suas metas e objetivos de reestruturação. Ao contrário, o México tem uma tradição de programas setoriais de substituição de importações e reestruturação, como os da indústria de informática e farmacêutica na década de oitenta. Agora o governo escolheu setores específicos a serem modernizados e definiu conjuntamente com a iniciativa privada as metas de reconversão. Esta diferença revela não só preferências ideológicas dos governos, mas também a maior capacidade de coordenação e implementação do setor público mexicano. A preferência do governo argentino por regras claras, supostamente deixando a escolha dos ganhadores ao mercado, não evita que o governo outorgue proteção

³⁰ Nesta comparação excluímos os programas para indústria automotriz dos dois países, pois eles tem características especiais, particularmente na Argentina, como foi assinalado acima. Estamos comparando o regimes de reestruturação implementados depois da apreciação cambial, e que são descritos nos anexos em detalhe.

³¹ Incluso quando os programas tem um objetivo setorial, como no caso da indústria de bens de capital, não há uma definição explícita desse objetivo por parte do governo.

setorial, sem objetivos claros de reestruturação, como resultado das pressões dos setores (têxteis, papéis e produtos alimentícios).

- (ii) Os programas no México são mais amplos, pois incluem apoio tecnológico, de coordenação, "management", e financiamento. Na Argentina, somente o programa dos pólos produtivos regionais tem apoio tecnológico explícito.³² Além disso, os recursos destinados aos programas de financiamento são limitados.
- (iii) No México existe um marco institucional misto para o acompanhamento dos programas de reestruturação. Na Argentina não há marco institucional definido.

Uma característica comum das políticas de reconversão nos dois países é a menor ênfase nas reduções tributárias para o aumento da produção ou do investimento. A contribuição fiscal é centrada na isenção de tarifas alfandegárias para importar insumos ou produtos competitivos, produzir domesticamente algumas linhas, e exportar uma parcela crescente da produção. Os incentivos fiscais à exportação são muito aplicados nos dois países, mas não exclusivamente como parte das políticas de reestruturação.

O México, que tinha avançado gradualmente em sua liberalização comercial, não reverteu sua política de abertura comercial. Aparentemente, a disponibilidade de outros instrumentos de estímulo à produção explicariam a permanência do regime comercial no contexto de câmbio valorizado. A Argentina, que realizou sua reforma comercial rapidamente, re-instalou um maior nível de proteção com instrumentos não tarifários, devido: (i) ao crescente déficit comercial, (ii) às pressões setoriais, e (iii) às limitações dos recursos existentes para o financiamento e para o desenvolvimento tecnológico.

Nos dois países, as grandes empresas e as multinacionais mostraram capacidade maior de ajuste e reconversão devido, entre outras coisas, ao acesso ao financiamento doméstico e internacional em condições vantajosas de prazo e custos. Adicionalmente, no caso da Argentina, a diversificação produtiva dos grupos econômicos, exportadores ou competitivos com as importações, em direção a atividades não comercializáveis (dentre elas, participações nas empresas privatizadas) permitiu compensar a queda de rentabilidade desses grupos nas atividades comercializáveis. Pareceria então que a política de reestruturação é muito mais necessária nos setores pouco concentrados, onde as firmas encontram dificuldades para o acesso à tecnologia e ao financiamento.

A experiência argentina com as pequenas e médias empresas parece indicar que não é suficiente a oferta governamental de subsídios aos empréstimos, sendo necessário desenvolver: (i) a capacidade do sistema financeiro para avaliar o risco e a factibilidade dos projetos de investimento e reconversão das pequenas e médias empresas; (ii) um sistema de garantias ou seguro de empréstimo; e (iii) a capacidade de elaborar projetos de investimento por parte destas firmas. Como foi assinalado, a maioria dos recursos dentro do Plano Trienal foi tomada para financiar atividades correntes. Isto implica que é necessário criar externalidades para a identificação de oportunidades de investimento, para a formulação de projetos e para a utilização de novas tecnologias.

Dentro da estratégia de ajuda às pequenas e médias empresas, parecem importantes as externalidades criadas com os serviços de capacitação, informação e assessoria para melhorar a oferta exportável, e facilitar o acesso aos mercados externos destas firmas. Um exemplo destes instrumentos é a atuação do BANCOEXT.

Finalmente, o caso da indústria automotriz da Argentina, que foi comentado acima, serve para ilustrar que a capacidade técnica e política de implementação dos programas e contratos com o setor privado é um elemento de grande importância para definir seu alcance ótimo.

3. UM MODELO DE REESTRUTURAÇÃO INDUSTRIAL PARA O BRASIL

3.1. Condicionantes, objetivo, diretrizes e linhas de ação

Condicionantes

O desenho e a implementação de políticas de reestruturação industrial no Brasil estão hoje condicionados pelos fatores indicados a seguir.

a) O processo de estabilização macro-econômica

Este fator atua sobre a política de reestruturação, através, principalmente, de dois mecanismos:

- ◆ Primeiro, o ajuste fiscal necessário para a estabilização impõe sérias restrições ao uso de instrumentos onerosos para o Tesouro (renúncia fiscal e subsídios diretos e indiretos).
- ◆ Segundo, a apreciação cambial aumenta o grau de exposição da indústria brasileira e, portanto, potencializa os impactos da liberalização comercial sobre a indústria. Como a reestruturação industrial é voltada para segmentos ou setores ameaçados, pode-se supor que, em condições de apreciação cambial, cresça o número de setores candidatos a este tipo de política.

b) A configuração dos fatores de competitividade sistêmica

Esses fatores ainda operam segundo lógica típica de uma economia onde a indústria era beneficiada por sólidos regimes de promoção e de proteção. A mudança da configuração vigente está em curso; trata-se, no entanto, de processo condicionado pelo quadro político geral do país, transcendendo o âmbito da política industrial estrito senso.

Há hoje relativo consenso quanto aos principais obstáculos de caráter sistêmico à maior competitividade das indústrias brasileiras. Aponte-se, a título de exemplo, a estrutura tributária, as condições de

³² O apoio tecnológico é o do Instituto Nacional de Tecnologia Industrial (INTI) organismo que foi deteriorando-se ao longo da crise fiscal, e se bem os gastos públicos em ciência e tecnologia tenham aumentado nos últimos anos, sua participação no PIB não chega a 0.25% (Lopez e Porta, 1994).

financiamento de investimento, a infra-estrutura de serviços públicos, o sistema educacional e os elevados encargos sociais incidentes sobre o custo direto da mão-de-obra.

c) Os processos de liberalização comercial e de integração sub-regional

Com a entrada em vigor da Tarifa Externa Comum do Mercosul, estes dois processos estarão intimamente articulados. A TEC não introduz nenhuma descontinuidade radical em relação à estratégia de liberalização unilateral do Brasil e, na verdade, são as recentes medidas de redução tarifária - e de eliminação de barreiras para-tarifárias não fronteiriças que podem gerar mais efeitos positivos sobre as importações.

As implicações destes processos para a política de reestruturação industrial são:

- ◆ Primeiro, aumenta o grau de exposição da indústria à competição externa, reforçando os efeitos da apreciação cambial e produzindo um aumento potencial na "demanda por reestruturação", principalmente em segmentos e setores mais desconcentrados (com forte presença de PME's).
- ◆ Segundo, reduz-se a margem de liberdade do país em matéria de política comercial (exportação e importação) e de política industrial, como um resultado dos compromissos assumidos no Mercosul e na Rodada Uruguai do GATT. Mesmo que a política de reestruturação industrial tenha escopo essencialmente nacional, ela deverá levar em conta o espaço da União Aduaneira em seus diagnósticos, objetivos e no uso de instrumentos.

d) A configuração do quadro institucional da política industrial.

Trata-se de configuração que produz impactos negativos sobre as perspectivas da política de reestruturação industrial, conforme indicado no primeiro capítulo deste trabalho. Ali foram apontadas as principais dificuldades institucionais e regulatórias para o desenho e a implementação de uma nova agenda de política industrial. Os requisitos de coordenação interinstitucional e de capacitação técnica e gerencial para **enforce** as regulações são particularmente relevantes para a implementação de políticas horizontais. O despreparo das agências governamentais nestas áreas de política tem seus efeitos maximizados pela deterioração do setor público, que se manifesta nos anos 80 e se acentua no início da década presente.

e) A estrutura industrial "herdada" do período de substituição de importações e do ajuste do início dos anos noventa

As políticas de promoção industrial de corte setorial e a proteção comercial definiram uma estrutura industrial heterogênea, em termos intra-setoriais e cuja sustentabilidade se assentava essencialmente na manutenção do poder de competição restrito decorrente daquelas políticas.

Neste sentido, a mudança dos regimes de política industrial e de comércio exterior que se verifica nos primeiros anos da década de noventa impôs às empresas a necessidade de ajustes em suas estratégias

de concorrência e de produção. Mesmo se, até no momento, estes ajustes envolveram principalmente a reestruturação de empresas, no plano micro-econômico, já é possível afirmar que a própria dinâmica de reestruturação empresarial vem ampliando a heterogeneidade intra-setorial herdada da fase de substituição de importações. Grandes empresas, em geral exportadoras, conseguem definir estratégias de ajuste e mobilizar os recursos financeiros e humanos para implementá-las. Ao contrário, pequenas e muitas médias empresas enfrentam dificuldades na própria formalização de uma estratégia de ajustes.

Objetivo

Conforme explicitado no primeiro capítulo, a reestruturação industrial objetiva, em um período de tempo determinado e através de ações articuladas envolvendo os setores público e privado, restaurar a competitividade de segmentos industriais maduros e ameaçados pelos impactos do processo de transição entre estratégias de desenvolvimento industrial e, em especial, pela liberalização comercial e pela integração sub-regional.

Diretrizes

a) Tratamento dos problemas de reestruturação industrial no marco de Programas Setoriais, que concretizem a idéia de coordenação e de concentração temporal do uso dos instrumentos de política.

Este tipo de "enquadramento" da política determina:

- ◆ Por um lado, a ênfase na montagem e operação do quadro institucional de gestão dos Programas.
- ◆ Por outro, a necessidade de definição de um regime regulatório específico para os setores em reestruturação.

Cabe, ainda, observar que o enfoque setorial não significa que se pretenda **a priori** atingir todas as empresas de determinado setor ou que o sucesso de um Programa dependa da ação coordenada das empresas do setor (ver item **Linhas de ação**, em seguida).

Por outro lado, a natureza setorial dos programas de reestruturação limita o escopo dos instrumentos a serem mobilizados. Por conseguinte, iniciativas mais propriamente associadas às condições de competitividade sistêmica - como, por exemplo, investimentos em infra-estrutura - não são usualmente contemplados por tais programas. Na verdade, apenas em casos de indústrias com inserção regional pronunciada, poder-se-ia eventualmente considerar pertinente iniciativas dessa natureza, cabendo nessa situação atribuir ao governo estadual, preferencialmente em parceria com o setor privado local, a mobilização dos recursos necessários à realização dos investimentos.

b) Coordenação interinstitucional na montagem e operacionalização dos Programas Setoriais, aproveitando as especializações institucionais e criando sinergias

Esta diretriz aponta para a necessidade de um aprendizado institucional por parte das entidades públicas e privadas vinculadas à política industrial, como etapa do processo de capacitação destas entidades para o desenho e gestão de uma nova agenda de política.

Necessária em qualquer política pública, a coordenação interinstitucional adquire particular relevância em contextos de restrição orçamentária e de gestão de políticas de desenho matricial ou sistêmico, onde as dimensões horizontal e setorial da política se articulam. Reforça a importância desta diretriz a tradição brasileira em gestão de política industrial, assentada em um "setorialismo" exacerbado e despreocupado em relação a seus efeitos sobre as relações intersetoriais na indústria e sobre o quadro macro-econômico.

c) Articulação de iniciativas e instrumentos de política de reestruturação industrial nos planos nacional, sub-regional (MERCOSUL) e infranacional (estados da Federação)

A experiência da União Européia, apresentada no capítulo anterior, revela a crescente importância das instâncias supra e infranacionais de formulação e execução de política, mas também sugere que é fundamental estarem as três instâncias em harmonia, quanto a diretrizes, objetivos e instrumentos.

É necessário, ainda, uma hierarquia entre as instâncias, que discipline o uso de instrumentos, harmonizando-os segundo objetivos e critérios pré-estabelecidos. Assim, a participação de um país em uma união aduaneira implica a definição, em plano supranacional, dos instrumentos de política industrial nacional admissíveis e aqueles acionáveis pelos parceiros, ou seja, define o campo de possibilidades em termos de uso de instrumentos de política por um país-membro. Da mesma forma, a instância federativa deve exercer papel disciplinar nas relações infranacionais, estabelecendo o campo de ação legítima para as instâncias estaduais em matéria de política industrial, evitando tanto que as políticas infranacionais prejudiquem a consecução de objetivos nacionais (caso, por exemplo, da política de tributação estadual sobre as exportações), quanto que se instaure uma competição regulatória predatória (baseada em subsídios e incentivos abundantes) entre estados com vistas à atração de novos investimentos.

d) Atenção aos efeitos e impactos dos Programas Setoriais de reestruturação industrial sobre:

- ◆ A concorrência no mercado doméstico: embora o uso de instrumentos de proteção deva ser contemplado, ele não deve funcionar como um mecanismo para evitar os ajustes necessários; tendo em vista a longa tradição protecionista do país, é importante prever um uso limitado desse tipo de instrumento no quadro dos Programas Setoriais de reestruturação industrial.
- ◆ As cadeias produtivas e a competitividade da indústria, evitando-se a elevação dos custos do sistema produtivo, principalmente aquela que deriva do encarecimento de insumos básicos; este aspecto é particularmente relevante no caso de programas de reestruturação de segmentos produtores de bens de capital, mecânicos e eletrônicos.

- ◆ Os níveis de preços e os interesses dos consumidores.

e) Caráter excepcional dos programas de reestruturação

Cabe destacar que os programas de reestruturação industrial, dado suas próprias características, têm caráter excepcional e deverão contemplar um número limitado de setores, requerendo portanto avaliação rigorosa dos pleitos formulados. Nesse sentido, o formato institucional de definição e gestão da política de reestruturação deve assegurar condições que limitem a possibilidade de formulação de programas induzidos por pressões políticas que não correspondam efetivamente ao critério básico definido neste documento.

A previsão de um número limitado de programas de reestruturação implica que não é de se esperar que o estabelecimento de tais programas se depare com limites impostos pela capacidade governamental de implementação, inclusive pela existência de restrições de ordem financeira.

De todo modo, se for necessário priorizar entre diversos programas, deve-se levar em consideração características específicas dos possíveis setores-alvo como sua inserção na cadeia produtiva e as externalidades por ele produzidas, bem como o impacto do programa de reestruturação sobre o emprego ou sobre o desenvolvimento regional.

Linhas de ação

- a) Viabilizar a oferta de recursos - informacionais, de coordenação e capacitação e de financiamento - para que empresas com potencial de recuperação em segmentos-objeto de Programas de reestruturação industrial restaurem sua competitividade e "endogenizem" os determinantes de uma estratégia permanente de aumento de produtividade.
- b) Definir um quadro regulatório específico para o segmento a ser reestruturado, no marco do Programa, a fim de compensar a vigência do quadro regulatório e sistêmico que constitui um obstáculo à implementação de estratégias competitivas, especialmente por parte das PME's.

A definição de regras específicas de financiamento, tributação, incentivo a fusões, incorporações e redução de capacidade e gestão dos recursos humanos, por exemplo, visaria a criar um ambiente regulatório favorável à adoção - pelas empresas - de medidas de reestruturação em prazo compatível com o horizonte de tempo do Programa Setorial.

- c) Estabelecer um quadro institucional de gestão da reestruturação industrial que permita a coordenação dos instrumentos horizontais mobilizados pelos Programas, bem como das instituições pertinentes e das instâncias decisórias (nacionais, supra e infranacionais).

Esta concepção tem o mérito, entre outros, de permitir um tratamento adequado das demandas por proteção formuladas pelos representantes das indústrias ameaçadas, "enquadrando" - as dentro de um modelo orientado para induzir os ajustamentos estruturais e empresariais e não para impedir tais ajustes.

- d) Definir, dentro dos Programas Setoriais, regras e mecanismos diferenciados segundo as ações de política sejam voltadas para as grandes ou para as pequenas e médias empresas.

Por um lado, estes programas não devem induzir uma demanda por recursos públicos de parte das grandes empresas que já vem se reestruturando "via mercado". Neste sentido, os programas setoriais de reestruturação industrial não devem competir com o mercado privado de reestruturação. Por outro, esses programas deveriam fomentar, junto às pequenas e médias empresas e aos setores não concentrados, a demanda por reestruturação, já que tais empresas e setores muitas vezes sequer são capazes de formular tal demanda.

3.2. A política de reestruturação no âmbito do MERCOSUL

Vencido o período de transição, a gestão das políticas industriais dos países do MERCOSUL deverá convergir para a adoção de instrumentos que possam gerir os impactos da integração sobre as estruturas produtivas nacionais. Dois vetores definem o espaço de atuação da política industrial no âmbito do MERCOSUL: (i) a necessidade de correção dos desvios competitivos entre indústrias instaladas em diferentes países da região; (ii) a promoção da competitividade de forma a privilegiar a geração de vantagens comparativas dinâmicas e, conseqüentemente, viabilizar o *up-grade* do padrão de inserção internacional das economias da região.

O primeiro vetor que constitui o espaço por excelência o espaço das políticas de reestruturação está associado aos impactos da "criação de comércio" sobre as estruturas produtivas nacionais. A eliminação das barreiras ao comércio intra-regional desloca a produção de determinada indústria, do país menos competitivo para o mais competitivo, implicando, portanto, aumento da eficiência alocativa. Ademais, podem ocorrer mudanças na pauta de produção das firmas, fusões, associações ou mesmo mudanças de localização das plantas no interior do mercado integrado. O primeiro fator gera **impactos estáticos** sobre o processo de integração, enquanto o segundo conjunto produz **impactos dinâmicos**.

Dados seus efeitos positivos, em princípio não há razão para que as autoridades intervenham neste processo, a não ser que a avaliação econômica (e política) indique que os custos decorrentes da completa eliminação das barreiras comerciais e a integração dos mercados supere seus benefícios alocativos). Tais custos podem estar ligados, por exemplo, ao esvaziamento econômico de determinadas região, ao aumento do desemprego ou mesmo à pressão política de setores produtivos afetados pelo processo de integração.

Quando tal fato ocorre é provável que as autoridades fiquem tentadas a negociar – ainda que pontualmente – algum tipo de proteção à indústria local como, por exemplo, salvaguardas, cotas ou tarifas. No caso do MERCOSUL, essa proteção ficou consolidada com a negociação do chamado "regime de adequação" que define listas nacionais de produtos submetidos a um sistema de proteção temporária nas transações comerciais entre os parceiros da região. Aparecem recorrentemente nas listas de adequação de cada um dos países as indústrias: têxtil (4 países), de produtos siderúrgicos (3 países), e de papel (3 países).

Assim, a criação de obstáculos ao comércio intra-regional tende a neutralizar os impactos alocativos e espaciais do processo de integração, inibindo mudanças e congelando a estrutura industrial vigente. É neste contexto que se torna necessário acordar regras comunitárias de gestão da política de reestruturação que viabilizem a correção dos diferenciais de competitividade entre indústrias instaladas em distintos países da região. A eficácia da política de reestruturação produtiva dependerá da sua capacidade em induzir processos de reestruturação que permitam eliminar, em prazo factível, as barreiras ao comércio inter-regional. Cabe salientar que, neste caso, a política de reestruturação funciona como **second-best solution** dado que, em condições ideais, seria preferível priorizar o estabelecimento de uma área de livre comércio genuína, ou seja, sem a presença de obstáculos ao comércio, permitindo que o efeito de "criação de comércio" promovesse uma mudança da alocação de recursos entre os países. Como, na prática, os países conseguem negociar o estabelecimento de barreiras ao comércio intra-regional, a política de reestruturação constitui o instrumento capaz de garantir uma trajetória gradual de convergência dos setores protegidos para uma situação de livre comércio.

Outras vezes a avaliação das condições de operação do setor pode indicar que, mesmo após conceder um período de adaptação e assegurar a mobilização dos instrumentos adequados, um segmento da indústria nacional não terá condições de concorrer no mercado regional livre de barreiras ao comércio. Trata-se então de utilizar a política de reestruturação como instrumento de gestão do processo de reconversão industrial com o objetivo de minimizar os impactos econômicos e sociais decorrentes do fechamento ou da mudança de localização de plantas industriais.

As listas de adequação apontam aqueles setores - têxtil, papel e produtos siderúrgicos - que são candidatos naturais aos programas de reestruturação ou reconversão industrial de natureza regional. Vale notar que, dentre tais setores, apenas uma eventual reestruturação da indústria têxtil envolveria o parque produtivo instalado no Brasil; nos demais casos, os programas diriam respeito basicamente aos demais países do MERCOSUL.

No caso dos programas de reestruturação de âmbito regional, seria adequado criar regras harmonizadas e alocar os fundos adequados para a gestão desses programas. Os recursos necessários para sua implementação poderiam ser obtidos a partir da criação de um fundo comunitário constituído por uma fração dos recursos fiscais obtidos por intermédio da cobrança da tarifa externa comum. Não é demais salientar que a implementação destes programas estará, em grande medida, condicionada pelos avanços obtidos no processo de institucionalização do MERCOSUL.

3.3. Sistemática institucional e operacional de definição e implementação de políticas de reestruturação industrial

As propostas específicas de reestruturação industrial - que podem ser originárias de entidades de governo e de associações empresariais e sindicais ou de uma câmara setorial - serão examinadas por uma Câmara Executiva de Política Industrial - CEPI, a ser constituída no âmbito da Presidência da República, a exemplo da Câmara Executiva do Comércio Exterior. Essa nova Câmara poderia ser

composta pelos (i) Ministério da Indústria, Comércio e Turismo - MICT; (ii) Ministério da Fazenda; (iii) Ministério do Planejamento; e (iv) Ministério de Ciência e Tecnologia, bem como de Ministérios que venham a participar eventualmente para exame de questões que se situem no âmbito de sua competência específica (por exemplo, o Ministério da Agricultura, quando se tratar de agroindústrias).³³

A CEPI é o órgão colegiado responsável pela definição, implementação e acompanhamento das políticas de reestruturação industrial, contando com o apoio de uma agência governamental, que funcionaria como Secretaria Técnica, com funções de natureza técnica.

O papel inicial da CEPI em relação a um processo de reestruturação consiste em avaliar a solicitação que lhe foi encaminhada e, em caso de decisão preliminar favorável, proceder à contratação, no prazo máximo de 60 dias, de diagnóstico setorial a ser desenvolvido por entidades públicas ou privadas de pesquisa.

Caberá a esse diagnóstico, no prazo de três meses:

- ◆ Identificar os problemas enfrentados e as deficiências apresentadas pelo setor, que comprometem sua competitividade; trata-se de caracterizar a origem e a natureza dos problemas, em especial, o peso da dimensão setorial **vis-à-vis** os problemas de dimensão sistêmica e empresarial;
- ◆ Avaliar a possibilidade de superar os obstáculos e deficiências identificados e de restaurar a competitividade do setor;
- ◆ Propor a política de reestruturação adequada ao setor indicando os instrumentos e medidas a serem adotados e a abrangência da política no interior do setor, bem como metas e indicadores que permitam acompanhar a resposta e engajamento das empresas, os ganhos de competitividade alcançados e a evolução do processo de reestruturação.

A partir desse diagnóstico, a CEPI decidirá sobre a pertinência de uma política de reestruturação industrial para o setor e definirá seu conteúdo, vale dizer:

- ◆ Instrumentos e medidas a serem mobilizados;
- ◆ Prazo para a conclusão do programa e cronograma que estabeleça a seqüência de etapas para sua implementação; o prazo pode variar de acordo com os setores, bem como em função do programa e dos instrumentos utilizados; como regra geral, os programas devem ter, como prazo máximo de duração, de três a cinco anos, inclusive tendo em vista que a eventual aplicação da cláusula de salvaguarda está limitada a cinco anos, conforme as regras acordadas na Rodada Uruguai do GATT para a aplicação do referido instrumento;³⁴
- ◆ Tratamentos diferenciados a serem eventualmente concedidos a distintos segmentos do setor, notadamente as pequenas e médias empresas;

³³ Uma vez que o objeto da Câmara é a coordenação e gestão da política industrial em geral, sua atuação transcende a questão específica da reestruturação. Este trabalho, dado seu escopo, se restringirá a focalizar sua atuação no tocante aos programas de reestruturação

³⁴ A cláusula de salvaguarda prevê ainda **phasing-out** de proteção.

- ◆ Metas a serem cumpridas pelas empresas do setor e agências governamentais envolvidas;
- ◆ Indicadores da resposta e engajamento das empresas e dos ganhos de competitividade alcançados, que permitam acompanhar a evolução do processo de reestruturação.

Como já se assinalou anteriormente, a reestruturação industrial é um tipo específico de política setorial que se caracteriza pelo uso concentrado no tempo de instrumentos essencialmente horizontais, administrados por diferentes agências governamentais e combinados segundo os objetivos do programa setorial específico. Nesse sentido, além de definir a política de reestruturação adequada a cada caso, é atribuição fundamental do CEPI promover a coordenação das iniciativas e ações das agências mobilizadas pelo programa. Tal atribuição do CEPI será exercida basicamente com apoio de sua Secretaria Técnica.

Sob essa coordenação, a implementação do programa de reestruturação será efetivamente levada adiante pelas entidades responsáveis pela gestão dos instrumentos a serem mobilizados. Tais entidades deverão, no entanto, administrar os instrumentos que lhes competem observando estritamente, no tocante aos setores objeto de programa de reestruturação, a lógica desses programas, isto é seus condicionantes, objetivos e metas.

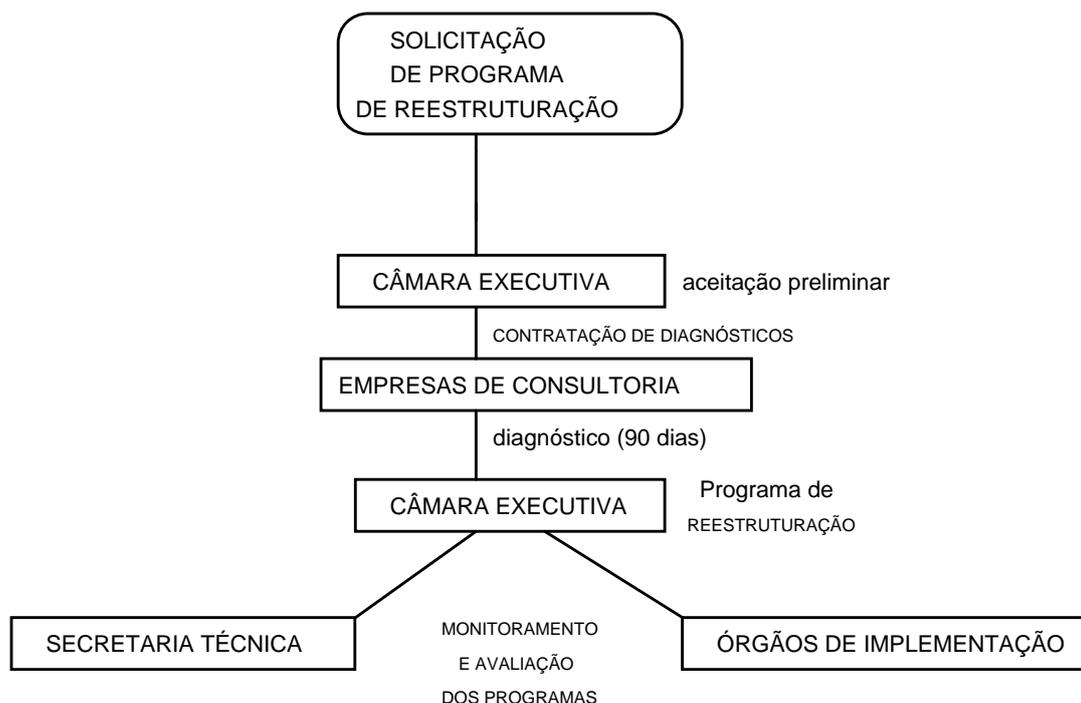
Não é demais enfatizar, portanto, a importância da atividade de coordenação e de monitoramento a ser exercida pela CEPI e por sua Secretaria Técnica. No tocante ao acompanhamento, este visa não apenas assegurar a coordenação entre agências governamentais, mas também observar periodicamente o cumprimento das metas e compromissos estabelecidos pelos programas. Por outro lado, a centralização da atividade de monitoramento pela Secretaria Técnica tende a reduzir o custo dessa atividade.

A política de reestruturação compreende tanto a mobilização de instrumentos de apoio ao setor quanto o engajamento das empresas no processo, inclusive submetendo seus projetos específicos às diretrizes do programa setorial, o que significa seu comprometimento com determinadas iniciativas e objetivos e com o cumprimento de determinadas metas e padrões de desempenho.

O programa de reestruturação deve inclusive prever a imposição de sanções para o setor ou empresas que não cumpram as metas estabelecidas. Entre as sanções aplicáveis podem-se destacar:

- ◆ Suspensão da aplicação da cláusula de salvaguarda;
- ◆ Alterações das condições e cláusulas especiais, inclusive de financiamento, previstas pelo programa que beneficiam o setor e as empresas; e
- ◆ Suspensão das linhas de financiamento.

Em linhas gerais, a continuidade do programa de reestruturação deverá ser avaliada periodicamente a partir da análise dos resultados alcançados e, sobretudo, do empenho dos agentes privados envolvidos em levar adiante as transformações requeridas. Tal avaliação deverá ser formulada em relatórios periódicos da Secretaria Técnica, que informará a CEPI e a câmara setorial sobre o andamento do programa, bem como em relatório final que, encerrado o prazo estabelecido para o processo de reestruturação, apresentará um balanço capaz de subsidiar futuras ações da mesma natureza.



3.3. Os instrumentos da política de reestruturação industrial

A política de reestruturação envolve o uso concentrado de instrumentos de política industrial essencialmente horizontais, combinados segundo os objetivos de cada programa setorial. Nesse contexto, aparecem como prioritários os instrumentos contemplados pelas políticas de:

- ◆ Financiamento aos investimentos
- ◆ Concorrência
- ◆ Comércio exterior (exportações e importações)
- ◆ Pequena e média empresa
- ◆ Trabalho (ênfase em treinamento e qualificação)
- ◆ Capacitação tecnológica
- ◆ Normas técnicas e qualidade
- ◆ Desenvolvimento regional
- ◆ Fusões incorporações e privatização de firmas, bem como políticas relativas à "saída" de empresas dos mercados

A adequação dos instrumentos contemplados por essas políticas às singularidades de cada programa setorial de reestruturação assume formas distintas. Assim, a política de reestruturação requererá, em alguns casos, a simples mobilização (eventualmente com maior intensidade) dos instrumentos existentes e, em outros, o recurso a formas **sector-tailored** de operação de determinadas políticas, podendo implicar inclusive a utilização de instrumentos específicos.

Dentre as políticas relacionadas acima, as políticas de concorrência, de capacitação tecnológica, de normas técnicas e qualidade, e de privatização estão entre aquelas que envolvem a simples utilização dos instrumentos existentes.

Esse não é o caso, no entanto, das demais políticas enumeradas, cuja mobilização assume características particulares ao serem empregadas no contexto de programas de reestruturação.

Esta particularidade aparece claramente, por exemplo, no tocante à **política de comércio exterior**. Aqui, o instrumento específico a ser potencialmente mobilizado pelas políticas de reestruturação industrial é o mecanismo de salvaguarda, objeto de profunda revisão na Rodada Uruguai. Este mecanismo prevê a possibilidade de concessão de proteção temporária a indústrias de competitividade cadente, desde que associada à formulação e implementação de programa de reestruturação. Por outro lado, em relação às exportações, os programas de reestruturação podem estabelecer metas relativas ao desempenho exportador das empresas ou incluir medidas e iniciativas governamentais voltadas para minorar o efeito negativo do custo Brasil. Exemplo de iniciativa dessa natureza é a criação de linha de financiamento de capital de giro de longo prazo para setores exportadores não contemplados pelo FINAMEX, a taxas de juros compatíveis com as vigentes no mercado internacional.

Da mesma forma, em relação à **política de trabalho**, uma política de reestruturação poderá requerer, além do uso mais intenso de programas de treinamento e qualificação já existentes, a definição e implementação de programas especificamente desenhados para setores-alvo de tais políticas, os quais enfatizariam, por exemplo, a reconversão e, eventualmente, a realocação da mão-de-obra, de forma a minimizar o impacto das políticas sobre o nível de emprego.

A concentração da produção de alguns segmentos industriais em determinadas áreas geográficas poderá determinar que programas de reestruturação incluam iniciativas no âmbito de **políticas de desenvolvimento regional**. As iniciativas requeridas poderiam estar orientadas no sentido de viabilizar o aumento da competitividade do setor em processo de reestruturação, seja através da concessão de estímulos que induzam à mobilização das empresas envolvidas, seja através de projetos e investimentos que gerem economias externas e tenham impacto sobre a competitividade sistêmica. Alternativamente, medidas de política regional podem ser requeridas para minorar o custo social do processo de reestruturação de determinado segmento industrial através, por exemplo, de programas de treinamento de mão-de-obra ou de incentivos à atração de novos investimentos para a região.

No tocante às **fusões e incorporações de empresas**, ao contrário da abordagem tradicional da política de concorrência, que está principalmente preocupada com eventuais efeitos adversos de uma maior concentração, os programas de reestruturação industrial podem contemplar a promoção de fusões e incorporações, bem como a saída de empresas do mercado como mecanismos para restabelecer a viabilidade do setor através de aumento de competitividade resultante de maiores escalas de produção ou simplesmente do aumento da rentabilidade decorrente do ajustamento entre oferta e demanda. Por outro lado, a constituição de configurações setoriais competitivas pode recomendar a adoção de mecanismos de incentivo à "saída" de empresas do setor.

A necessidade de **financiamento** no contexto dos programas de reestruturação se manifesta em diversos níveis. Trata-se, em primeiro lugar, de garantir às empresas os recursos necessários para a realização de investimentos em máquinas e equipamentos, para a introdução de novas tecnologias e

métodos organizacionais e para treinamento e, eventualmente, realocação de mão-de-obra. Além disso, cabe também assegurar os fundos requeridos para a realização de investimentos que beneficiem o setor, criando economias externas às empresas ou que alterem as condições de competitividade sistêmica. Os recursos para esses financiamentos deverão ser supridos pelos agentes financeiros privados e por agências governamentais de crédito. Em relação a essas últimas, caberia privilegiar a mobilização de linhas de financiamento já existentes, reconhecendo, no entanto, na tramitação de projetos, a especificidade daqueles oriundos de setores objeto de programa de reestruturação. Isto permitiria incorporar cláusulas adequadas às necessidades do processo de reestruturação e, em particular, considerar a possibilidade de adoção de condições de financiamento (taxas de juros, carência, prazo de pagamento) mais favoráveis do que as praticadas usualmente.

Os fundos provenientes das agências governamentais de crédito deverão orientar-se preferencialmente, sempre que os diagnósticos assim o indicarem, para o financiamento de **médias e pequenas empresas**, já que as grandes empresas podem, em geral, ser adequadamente atendidas pelo sistema privado de crédito. Alternativamente, o maior apoio do setor financeiro privado no financiamento da reestruturação das empresas de menor porte poderia ser viabilizado através do mecanismo de seguro de crédito para essas operações.

Vale notar, de resto, que o tratamento diferenciado das médias e pequenas empresas **vis-à-vis** às grandes deverá, freqüentemente, ser observado também na gestão dos demais instrumentos mobilizados pela política de reestruturação, já que o desempenho competitivo e a capacidade de resposta aos programas desses dois grupos de empresas tendem a ser diferenciados e, por vezes, opostos.

4. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES PARA ATUAÇÃO DO BNDES

A política de reestruturação industrial, no conceito utilizado por este trabalho, é uma política setorial de horizonte temporal definido, cujo objetivo consiste em, através de ações articuladas desenvolvidas pelas firmas e por entidades públicas e privadas, recompor a competitividade de segmentos industriais maduros tecnologicamente e ameaçados pelo processo de transição entre modelos de desenvolvimento industrial e, em especial, pela liberalização comercial e pela integração sub-regional.

Nesse sentido, a reestruturação industrial é um tipo específico de política setorial que se caracteriza: (i) pelo uso concentrado no tempo de instrumentos essencialmente horizontais, combinados segundo os objetivos de cada programa setorial de reestruturação; e (ii) pelo estabelecimento de um marco institucional e regulatório especial para os setores selecionados, combinando a oferta de condições favoráveis às iniciativas de reestruturação e de recuperação de competitividade com a definição de regras e procedimentos que imponham às empresas algum tipo de disciplina quanto ao atendimento dos objetivos do programa setorial (metas, sistema de monitoramento do desempenho, sanções, etc).

Assim, a política de reestruturação industrial deve ter como diretrizes: (i) o tratamento dos problemas de reestruturação industrial no marco de Programas Setoriais, que concretizem a idéia de coordenação e de concentração temporal do uso dos instrumentos de política; (ii) a coordenação interinstitucional na

montagem e operacionalização dos Programas Setoriais, aproveitando as especializações institucionais; (iii) a articulação de iniciativas e instrumentos de política de reestruturação industrial nos planos nacional, sub-regional (MERCOSUL) e infranacional (estados da Federação); (iv) a atenção aos efeitos e impactos dos Programas Setoriais de reestruturação industrial sobre a concorrência no mercado doméstico, sobre as cadeias produtivas e a competitividade da indústria, evitando-se a elevação dos custos do sistema produtivo e sobre os níveis de preços e os interesses dos consumidores; (v) o caráter excepcional dos programas de reestruturação que deverão contemplar um número limitado de setores, requerendo portanto avaliação rigorosa dos pleitos formulados.

A seção anterior formulou uma proposta de sistemática institucional e operacional de definição e implementação de políticas de reestruturação industrial, bem como indicou os instrumentos a serem mobilizados por tal política.

Segundo essa proposta, a implementação do programa de reestruturação industrial tem como peça central a coordenação interinstitucional e a mobilização articulada de um conjunto de instrumentos e medidas de política a serem administradas por distintas instituições governamentais. Neste sentido, uma vez definido um programa de reestruturação pela CEPI, caberá ao BNDES observar, no manejo dos instrumentos que lhe são próprios, notadamente em sua política de financiamento, as diretrizes emanadas de tal programa.

Cumprir ter presente, no entanto, que o arcabouço institucional aqui proposto é de implementação complexa, demandando um grau de articulação político-institucional que pode não ser alcançado no médio prazo. Além disso, essa implementação transcende à esfera de decisão e às atribuições do BNDES.

Não parece razoável que, face à ausência de diretrizes mais amplas para uma política de reestruturação e de um marco institucional adequado à sua implementação, o BNDES ignore a eventual necessidade de reestruturação de setores com os quais interage em sua atividade como agente financeiro. Pelo contrário, o BNDES deve pautar sua atuação em relação a esses setores exatamente pelo reconhecimento dessa necessidade. Isto significa que o BNDES deve atuar como o faria no contexto de um programa de reestruturação.

Assim, cabe inicialmente ao BNDES identificar por conta própria - isto é, sem se respaldar no poder de decisão política da CEPI e eventualmente sem o concurso de diagnósticos contratados junto a terceiros - quando um setor deve ser objeto de um programa de reestruturação.

Essa identificação deve ter como critério geral:

- ◆ **A avaliação de que o setor enfrenta graves dificuldades competitivas** decorrentes de fatores de natureza estrutural específicos - vale dizer, derivadas da estrutura da indústria, da forma de funcionamento do mercado e de características tecnológicas e de gestão empresarial de suas unidades produtivas; e

- ◆ **A avaliação de que essas dificuldades podem ser superadas** a partir da implementação de um conjunto de iniciativas e medidas governamentais, de modo a restabelecer a competitividade das empresas do setor.

A existência de graves dificuldades competitivas pode ser identificada a partir de indicadores específicos:

- ◆ A perda significativa de rentabilidade operacional, de forma continuada no tempo e generalizada entre as empresas do setor, excluídos aqueles casos que decorrem de conjuntura macroeconômicas adversa;
- ◆ Declínio expressivo da participação das empresas do setor no mercado doméstico como resultado de aumento de importações;
- ◆ Deterioração do desempenho exportador da indústria, excluídos aqueles casos que devem ser atribuídos à contração da demanda externa ou à evolução desfavorável da política cambial.³⁵

Enfatize-se que tais critérios devem estar referidos à indústria como um todo. Não se trata aqui de apoiar pontualmente empresas (ou mesmo um conjunto particular de empresas de um setor) que venham perdendo rentabilidade ou **market-share**; tais casos seriam eventualmente objeto de programas de apoio empresarial e saneamento financeiro que diferem definitivamente dos programas de reestruturação industrial.

Uma exceção eventual a esse critério de abrangência pode ser a formulação de programas direcionados a segmento da indústria concentrado espacialmente em uma região, na qual desempenha papel estratégico do ponto de vista da geração de renda e emprego. Nesse caso, as três condições enumeradas acima poderiam ser redefinidas para referi-las ao contexto regional.

A segunda condição requerida para caracterizar um setor como objeto de um programa de reestruturação - a avaliação de que a falta de competitividade do setor pode ser superada a partir da implementação de tal programa - depende da realização de análise específica das condições e potencialidade do setor. Essa análise, que seria contratada junto a terceiros no modelo institucional completo, poderá ser desenvolvida pelo corpo técnico do próprio BNDES no caso em que o escopo do programa de reestruturação fique restrito à ação do banco. Tal análise deverá fornecer também indicações relativas às transformações a serem operadas pela indústria para restabelecer sua

³⁵ Vale notar que tais critérios se aproximam daqueles previstos pelo GATT para a aplicação da cláusula de salvaguarda - a ocorrência de um aumento das importações de um produto "em quantidades tal, em termos absolutos ou em relação à produção doméstica, e sob tais condições que causem ou ameacem causar danos graves à indústria doméstica que produz produtos similares ou diretamente competidores". Entende-se por "dano grave" o enfraquecimento geral e significativo da situação de uma indústria doméstica, sendo esta caracterizada como o conjunto de fabricantes de produtos similares ou diretamente competidores que operem dentro do território nacional ou um sub-conjunto desses desde que sua produção conjunta constitua uma proporção importante da produção nacional total dos produtos em questão. A existência ou a ameaça de dano grave provocado pelo aumento de importações deve ser avaliada através de investigação que leve em conta todos os fatos relevantes - em particular, a taxa e o montante do aumento das importações em termos absolutos e relativos, a parcela do mercado doméstico atendida pelo aumento de importações, variações no nível de vendas, produção, produtividade, utilização de capacidade, lucros e perdas e emprego.

competitividade, bem como quanto ao prazo para a vigência das medidas de apoio e para a realização das transformações requeridas (no máximo, em geral, de cinco anos).

A partir da identificação dessas transformações necessárias, caberá ao BNDES adotar três posturas complementares.

Trata-se, em primeiro lugar, como sugerido anteriormente, de reconhecer a especificidade dos projetos oriundos de setor objeto de programa de reestruturação, incorporando às linhas de financiamento já existentes cláusulas adequadas às necessidades da reestruturação - em particular, a adoção de condições de financiamento (taxas de juros, carência, prazo de pagamento) mais favoráveis do que as praticadas usualmente. Vale notar que, embora o BNDES deva cobrir seu custo de captação, não deve estar excluída necessariamente a possibilidade de que determinadas operações sejam realizadas abaixo do custo médio de captação, beneficiando-se de subsídio cruzado de outras operações do banco - o que, no caso dos programas de reestruturação, que deverão contemplar um conjunto muito restrito de setores, não produzirá maior impacto na gestão financeira da instituição.

Por outro lado, na ausência de uma instância governamental de gerenciamento dos programas de reestruturação, cumpre ao BNDES:

- ◆ Associar a concessão de financiamento com cláusulas mais favoráveis à exigência de que as empresas beneficiadas se comprometam com iniciativas gerenciais e com metas e padrões de desempenho, que contribuam para a recuperação da competitividade da indústria e para o êxito do programa; nesse sentido, os contratos de financiamento firmados no âmbito de programas de reestruturação deverão conter cláusulas prevendo a supressão das condições especiais concedidas em caso de não cumprimento dos compromissos assumidos pelas empresas, cabendo ao BNDES promover o indispensável monitoramento mesmo no caso de operações realizadas por agentes financeiros; e
- ◆ Assumir, ainda que informalmente, o papel de articulador institucional e agente catalisador, mobilizando outras agências governamentais que possam promover medidas e ações, complementares à atuação do Banco, orientadas para a indução das transformações requeridas para restabelecer a competitividade da indústria.

BIBLIOGRAFIA

- Amsden, A. (1992). "Trade policy and economic performance in East Asia" in
- Amsden, A. (1993). "Structural macroeconomic underpinnings of effective industrial policy: fast growth in the 1980s in five asian countries". Technical paper n° 57, UNCTAD, April.
- Atiyas, I; Dutz, N. e Frischtak, C. (1992). **Fundamental issues and policy approaches in industrial restructuring**. Series paper n° 56. Washington: World Bank.
- BANCOMEXT (1994). **Revista de Comércio Exterior**, vários números.
- Baptista, E (1993) **Dimensão Institucional dos Processos de Integração: as políticas industrial, de concorrência e comercial da Comunidade Européia** (Texto para Discussão no. 81). FUNCEX, Rio de Janeiro.
- Beason, R. E Weinstein, D. (1994). "Growth, economies of scale and targeting in Japan (1955-1990)". Discussion Paper n° 1644. Harvard Institute of Economic Research.
- Bergsten, C.F. E Noland, M. (1993). "Reconcilable differences? US - Japan economic conflict", **Institute for International Economics**, June.
- BIRD (1993). **The East Asian Miracle: economic growth and public policy**. Oxford University Press.
- BNDES (1992). "Considerações sobre o financiamento do investimento em países selecionados: Japão, Alemanha, Itália e México. Sumário Executivo". Textos para discussão 4A - setembro.
- Borras, M. (1983). "The politics of competitive erosion in U.S. steel industry" in Zysman, J. and Tyson, L (1983).
- Canuto, O. (1994). "O padrão de financiamento na industrialização coreana", **Revista de Economia Política**, 14, n° 3 (55), julho/setembro.
- CEPAL (1994) "Políticas para Mejorar la Inserción en la Economía Mundial", Santiago de Chile, Marzo.
- Chang, H.J. (1993). "The political economy of industrial policy in Korea", **Cambridge Journal of Economics**, vol. 17.
- Comissão das Comunidades Européias (1991) **A Política Industrial Comunitária para os Anos 90 in Boletim das Comunidades Européias** (Suplemento n° 3/91).
- Fanelli, J M ; Kacef, O e Machinea, JL (1994). "Precios Relativos y Competitividad Industrial", documento apresentado à Primeira Conferência Industrial, União Industrial Argentina, Argentina.
- Felix, D. (1994). "Industrial development in East Asia: what are the lessons for Latin America?" in **UNCTAD Review** n° 2/94.
- GATT (1993) **Examen de las Políticas Comerciales - Comunidades Europeas**. Genebra.
- Gerchunoff, P e Machinea, JL (1994). "Un Ensayo sobre la Política Económica después de la Estabilización". Buenos Aires, mimeo.
- Glover, D. (1992). "Bypassing barriers: lessons from Asian NICs" in Howell, T.R.; Wolff, A.W. and Bartlett, B.L. (1992).
- Grauwe, P. DE (1991) **The 1992 European Integration and Regional Development Policies**.
- Howell, T.R.; Wolff, A.W. and Bartlett, B.L. (1992). **Conflict among nations. Trade policies in the 1990s**. Oxford: West View Press.
- Irwin, D.A. (1994). "The new protectionism in industrial countries: beyond the Uruguay round". IMF.

Jacquemin, A. & Sapir, A. (1990). **Competition and Imports in the European Market**. Centre for Economic Policy Research (CEPR), Londres (Discussion Paper no.474).

Jacquemin, A. and Sapir, A. (1990b). "La Perspective 1992 et l'après Uruguay Round: une réflexion stratégique", **Economie Prospective Internationale** n° 44, Paris.

Kühn, K., Seabright, P. & Smith, A. (1992) **Competition Policy Research: where we stand?**. Centre for Economic Policy Research (CEPR), Londres (Occasional Paper no.8).

Lawrence, R.L. (1988) "Structural adjustment policies in developed countries". UNCTAD.

Lopez,A e Porta,F (1994). "Administración de la Apertura con Tipo de Cambio Fijo: de la Ortodoxia al Remendo". Buenos Aires, Fundación CENIT.

Machado, J.B. (1994). "A política industrial na Argentina". FUNCEX, mimeo.

Neven, D. & Röller, L. (1990) **European Integration and Trade Flows**. Centre for Economic Policy Research (CEPR), Londres (Discussion Paper no. 367).

OCDE (1993). **Les politiques industrielles dans les pays de l'OCDE**.

Peres Nuñez,W (1990). "L'Investissement Direct International et l'Industrialisation Mexicaine". Paris: Études du Centre de Développement, OCDE.

Peres Nuñez,W (1993) "Donde estamos en política industrial ?". **Revista de la CEPAL**, n.51, Dezembro.

Petri, P.A. (1993). "The NICs: pragmatic policymakers", **International Economic Insights** - March/April.

Pyke, F. & Sengenberger, W. (1990) organiz. **Industrial Districts and Inter-firm Cooperation in Italy**. ILO Office.

Rodrik, D. (1993). "Trade and industrial policy reform in developing countries. A review of recent theory and evidence". NBER Working Paper 4417.

Ros, J (1992). "Mexico's trade and industrialization policies in the 1980s: a preliminary assessment". **The Bangladesh Development Studies**, vol XX, June-September, n. 2 e 3.

Ros, J (1993). "Mexico in the 1990's: a new economic miracle? Some notes on the economic and policy legacy of the 1980s". Mimeo.

Ros,J (1992). "Ajuste macroeconómico, reformas estructurales y crecimiento en Mexico". Mimeo.

Schmitz, H. & Musyck, B. (1993) **Industrial Districts in Europe: policy lessons for developing countries?** Institute of Development Studies (Discussion Paper no. 324).

Tyson, L. and Zysman, J. (1983). "American industry in international competition" in Zysman,J.and Tyson,L (1983).

UNCTC (1992). "Foreign Direct Investment and Industrial Restructuring in Mexico". **Current Studies**, n.18.

Wade, R. (1992). "East Asia's economic success: conflicting perspectives, partial insights, shaky evidence", **World Politics**, 44(2), January.

Zysman,J.and Tyson,L. (1983). **American industry in international competition. Government policies and corporate strategies**. Ithaca: Cornell University Press.

ANEXO I

Política comercial e industrial da Argentina ³⁶

I. POLÍTICA COMERCIAL

I.1. Política de importações

A gestão da política comercial nos últimos anos esteve em grande medida condicionada pelos impactos gerados pela adoção do plano de conversibilidade. A perda de autonomia na gestão da política cambial e fiscal transformou a política comercial no principal instrumento de controle da demanda e oferta de divisas.

Paralelamente ao lançamento do plano de conversibilidade, o governo decidiu promover em abril de 1991 uma redução dos níveis de proteção, aprofundando a reforma comercial iniciada em 1989. O objetivo era aumentar a disciplina competitiva exercida pelas importações sobre os preços domésticos, de forma a reduzir pressões inflacionárias remanescentes. Foram eliminados os direitos específicos e estabelecidos três níveis para as tarifas aduaneiras, de acordo com a categoria do produto: 0% para matérias primas e produtos alimentícios, 11% para insumos e 22% para produtos acabados. As indústrias eletrônica e automobilística receberam tratamento diferenciado com a fixação das tarifas alfandegárias em 35%; no caso desta última foram fixadas cotas de importação. Ademais, diversas alterações foram introduzidas na política de reembolso de impostos para a exportação (ver seção I.2 deste anexo).

Ainda nesse ano, como resultado do atraso cambial e das restrições de natureza fiscal, o governo resolveu taxar os bens isentos da cobrança do imposto de importação com uma tarifa de 5%; os bens classificados em posições com alíquotas de 11%, tiveram o imposto aumentado para 13%. Permaneceram isentos da cobrança do imposto de importação os bens de capital sem produção nacional.

Todavia, até aquele instante, a expectativa do governo era de que o atraso cambial não comprometeria seriamente o equilíbrio da balança comercial, dado que as reformas estruturais e a retomada dos investimentos produziram, a médio prazo, um aumento da produtividade capaz de compensar a perda de competitividade das exportações.

A ampliação dos desequilíbrios na balança comercial durante o ano de 1992 conduziu a uma mudança de rumo na gestão da política comercial. Em outubro deste ano, o governo promoveu uma nova revisão das tarifas aduaneiras. A tarifa máxima foi reduzida de 35% para 20% e criaram-se 7 níveis tarifários entre 0% e 20% com escalas intermediárias a cada 2,5 pontos percentuais. O objetivo desta revisão foi ampliar os níveis de proteção efetiva para os bens, de acordo com o aumento do valor agregado ao longo das distintas cadeias produtivas. A taxa de estatística foi elevada de 3% para 10% (salvo para combustíveis, cereais, bens de capital e para alguns tipos de material de transporte). Evidentemente, esta medida visava a minorar o impacto do déficit nas transações comerciais com o Brasil sobre a balança comercial argentina, uma vez que a taxa de estatística não se sujeitava ao mecanismo

automático de desgravação tarifária negociado no MERCOSUL. Com a revisão das tarifas alfandegárias e o aumento da taxa de estatística, a proteção média se elevou a 18,6% (ver quadro I.1). Paralelamente, aprofundou-se o regime de reembolso (reintegro), adotando as tarifas aduaneiras como parâmetro para devolução de impostos, aumentando os incentivos à exportação (ver seção I.2).

Quadro I.1
Estrutura Tarifária da Argentina por Setores (1993)

Setor	Tarifas			Tarifas + Taxa de Estatística		
	Média Ponderada	Amplitude	Desvio Padrão	Média Ponderada	Amplitude	Desvio Padrão
Têxtil	15,3	5,0-20,0	4,2	25,3	15,0-30,0	4,2
Manufaturas div.	12,6	0,0-20,0	3,7	22,4	0,0-30,0	4,8
Madeira e papel	12,3	0,0-15,0	4,1	22,1	0,0-25,0	5,0
Sider/ metalúrgica	10,9	0,0-20,0	3,3	20,7	8,0-30,0	3,6
Máquinas e equip.	9,3	0,0-20,0	7,5	17,6	0,0-30,0	10,2
Peles e couros	8,0	0,0-20,0	8,0	18,0	10,0-30,0	8,0
Mat.de transporte	7,7	0,0-20,0	8,1	15,8	0,0-30,0	10,6
Química e petroq.	7,4	0,0-15,0	3,5	17,4	8,0-25,0	3,5
Alim., bebida, fumo	5,8	0,0-15,0	2,3	15,1	2,5-25,0	3,7
Min., petr.e comb.	2,1	0,0-5,0	1,4	8,3	0,0-15,0	5,6
TOTAL	9,3	0,0-20,0	5,9	18,6	0,0-30,0	7,3

Fonte: López e Porta (1994).

A ampliação das demandas protecionistas internas nos setores ameaçados pela concorrência dos produtos importados e o aumento persistente do déficit da balança comercial levou o governo a introduzir em 1993 restrições quantitativas sobre as importações, a estabelecer direitos específicos sobre as importações de produtos têxteis e a aplicar medidas de salvaguardas contra importações provenientes dos parceiros do MERCOSUL. Disseminou-se, também, o uso de medidas antidumping que, em 50% dos casos, atingem as importações provenientes do Brasil. Das 23 medidas atualmente em vigor autorizando a cobrança de direitos antidumping, a maior parte incide sobre produtos siderúrgicos e petroquímicos.

I.2. Política de exportações

A política de incentivos às exportações na Argentina, montada no início dos anos oitenta em decorrência da crise da dívida externa e da necessidade de expandir as receitas cambiais, foi em grande parte desmantelada no final dos anos 80 como resultado da crise fiscal e macroeconômica. Naquele momento, a aceleração do processo inflacionário e as fortes desvalorizações da moeda impuseram uma revisão geral dos mecanismos de promoção com a supressão de alguns incentivos, a suspensão, em março de 1990, das devoluções dos impostos e o pagamento, durante certo período, dos reembolsos mediante a entrega de um bônus de longo prazo. O mecanismo de reembolso foi restabelecido em 1991, ainda que em níveis inferiores

³⁶ Este anexo está baseado em Machado (1994).

àqueles conferidos no período anterior à sua suspensão. Ademais, a devolução dos impostos estava condicionada ao desempenho positivo das contas fiscais.

O plano de estabilização de março de 1991 e o atraso da taxa de câmbio, resultante do estabelecimento de uma paridade fixa entre o peso e o dólar, obrigaram o governo a retomar, a partir do final de 1992, a política de promoção por intermédio do aumento do valor dos reembolsos como mecanismo de incentivo às exportações.

Além dos mecanismos de financiamento à exportação descritos na seção II.2, os principais instrumentos de incentivo às exportações são: a política de "reintegro" (reembolso) fiscal e de isenção do imposto sobre valor agregado (IVA) para produtos exportados e outros regimes de incentivo fiscal; e os incentivos de natureza regional.

Incentivos Fiscais para a Exportação

A) Reembolso de impostos

A reforma de outubro de 1992 introduziu novos mecanismos de incentivo fiscal às exportações, especialmente através da adequação do reembolso de impostos para distintos setores de acordo com a carga de tributos indiretos incidentes sobre as exportações. A escala de variação do reembolso cresceu de 0% a 20% contra 0% a 10% na antiga estrutura, elevando de 3,3% para 6,3% a média ponderada das restituições fiscais sobre o valor total das exportações. Segundo as autoridades argentinas, o aumento do valor do reembolso compensaria de maneira mais adequada à incidência dos impostos indiretos sobre o valor agregado doméstico e, portanto, eliminaria boa parte da discriminação que os exportadores vinham sofrendo.

O IVA (18%) pago nas compras domésticas realizadas pelo setor exportador é inteiramente devolvido às empresas. O produto exportado fica isento do pagamento do IVA. A isenção é de aplicação automática e o crédito pode ser transferido para terceiros. O imposto de importação e a taxa de estatística (no valor de 10%) que incidem sobre os insumos importados utilizados para produzir bens exportados também são reembolsados ou ficam isentos de cobrança caso os produtos sejam internados através dos mecanismos de **drawback** e de admissão temporária.

A base de cálculo do reembolso é o valor FOB das exportações, descontado o valor CIF dos insumos importados incorporados à mesma. As alíquotas de restituição são de 20%, 17,5%, 15%, 12,5%, 10%, 7,5%, 5% e 2,5%. Estas alíquotas foram estabelecidas simultaneamente a uma revisão da estrutura das tarifas de importação, obedecendo a um novo critério: o valor da restituição corresponde à alíquota de importação do respectivo item da nomenclatura de mercadorias, convertendo as tarifas aduaneiras em espelho dos "reintegros".

B) Contratos turn-key

As exportações de plantas completas **turn-key** e de obras de engenharia beneficiam-se de restituição, por conta dos impostos pagos nas diversas etapas de elaboração dos bens exportados, equivalente ao percentual máximo (20%) previsto pela legislação que regulamenta o mecanismo de restituição. O incentivo é de aplicação automática (Decreto nº 525/85, Decreto nº 1011/91 art.14 e Resolução ME 1239/92).

C) Impostos internos

Isonção dos impostos internos, aplicável às exportações de produtos como fumo e suas manufaturas, álcool e bebidas alcoólicas, refrigerantes, pneumáticos, combustíveis e óleos lubrificantes, artigos de toucador, veículos, jóias e pedras preciosas sobre os quais incidem alíquotas variáveis. A isenção é de aplicação automática (prevista na Lei nº 23101/84).

D) Imposto sobre receita bruta

Garante a isenção do pagamento do imposto de acordo com as alíquotas fixadas em cada província. De aplicação automática, este incentivo é administrado a nível provincial. Algumas províncias, entretanto, não aplicam o incentivo. Há intenção do governo federal de extinguir este imposto ou substituí-lo por outro que incida sobre o valor agregado.

E) Drawback

Administrado pela Secretaria de Indústria e Comércio do Ministério da Economia, o regime de **drawback** garante restituição total ou parcial do imposto de importação e dos demais impostos e taxas (inclusive a de estatística) incidentes sobre insumos importados utilizados na produção de bens exportados. O incentivo não tem aplicação automática, requerendo especificação prévia e cálculo da incidência da tarifa no custo total (Decreto nº 177/85 reformulado pelo Decreto nº 1012/91).

F) Admissão temporária

Confere isenção do imposto de importação e dos demais impostos e taxas (inclusive a de estatística) incidentes sobre insumos importados a serem incorporados a produtos exportáveis em determinado prazo, desde que razões de preço, qualidade ou insuficiência da oferta local o aconselhem. De aplicação não automática, a utilização do mecanismo depende de autorização prévia da Secretaria de Indústria e Comércio, exceto para um conjunto de mercadorias especificadas no ato legal que regulamenta o regime (Decreto 1554/86).

Incentivos de Natureza Regional

A) Reembolso relativo aos Portos Patagônicos

Exportações realizadas através de portos e alfândegas situadas ao sul do rio Colorado e produzidos por plantas situadas nessa região gozam de reembolso adicional. Esse reembolso variava de 8% e 13% conforme o porto, em 1993, e diminui um ponto percentual por ano até a sua extinção. É de aplicação automática e pode ser somado a outros reembolsos, exceto para empresas que tenham outros benefícios promocionais (Lei nº 23018/83).

B) Reembolso relativo à Área Aduaneira Especial de Terra do Fogo

Garante o reembolso especial de 10% do valor FOB que se soma a outros reembolsos (inclusive o dos portos patagônicos) observado o limite máximo de 40%. O regime prevê ainda a devolução de impostos aduaneiros efetivamente pagos na importação de produtos utilizados na fabricação de produto exportado, desde que respeitada a relação de 2,5 para 1 entre o montante de divisas dos produtos exportados e os gastos realizados com a compra dos insumos importados. As exportações de insumos realizados do resto do país para a Terra do Fogo fazem jus a um reembolso de 5%. O reembolso especial é de aplicação automática, mas tem sido utilizado para um número reduzido de produtos (Lei nº 19640 e Decreto nº 2530/83).

II. POLÍTICA INDUSTRIAL

II.1. Instrumentos de promoção, reestruturação e reconversão industrial

A) Regime de Especialização Industrial (REI)

O REI (regulamentado pelo Decreto nº 2.641/92) estabelece um "programa-compromisso" mediante o qual toda empresa produtora de bens manufaturados pode obter uma licença especial de importação em troca de compromissos de aumento de suas exportações. Como usuárias do REI, as empresas ficam autorizadas a importar produtos do mesmo capítulo da nomenclatura aduaneira no qual se classificarem suas exportações, com uma tarifa preferencial de 2%. As empresas beneficiárias também podem importar partes e peças utilizadas na fabricação de bens exportados, desde que as exportações amparadas pelo programa incluam a mesma morfologia de bens. No caso da importação de bens complexos, o produto a ser exportado deve ter, pelo menos, 25% de conteúdo local.

As empresas que se inscreverem no REI devem contar com aprovação das respectivas associações de classe para a importação de produtos, partes e peças para os quais se solicita o benefício da desgravação tarifária, de modo a evitar conflito de interesses entre as diferentes empresas.

Ainda que o processo de reestruturação seja assumido pela firma de forma voluntária e de acordo com a estratégia de competição e comercialização de produtos em distintos mercados, este regime visa a induzir as empresas a se especializarem na fabricação de produtos mais competitivos, aumentando sua escala produtiva.

Desde dezembro de 1992, data de criação do REI, até julho de 1994, 194 empresas se inscreveram no programa. Deste total, 174 tiveram seus programas aprovados, sendo 131 de natureza plurianual. O incremento de exportações comprometido no período 1993-97, alcança valores da ordem de US\$ 696 milhões, a maior parte deles concentrados nos setores de metalurgia, metais não-ferrosos, químico, autopeças e têxtil. Em relação aos valores tomados como base (ano de 1992), os compromissos de exportação representam um aumento de 137% no total das vendas externas. As pequenas e médias empresas incorporadas ao regime são responsáveis por 80% dos programas apresentados, com taxas comprometidas de crescimento médio das exportações da ordem de 91% sobre o ano base.

O quadro abaixo resume os principais resultados do REI.

Quadro I.2
Regime de Especialização Industrial - Programas Aprovados por Setor

US\$ mil

Setores	Nº de Programas Aprovados	Valor Base de Exportação (1992)	Incrementos Comprometidos (1993-1997)
Metalurgia	9	313.995	212.818
Metais não-ferrosos	2	43.458	88.275
Química	24	33.358	49.501
Autopeças	27	11.363	46.609
Têxtil	20	11.529	46.242
Alim.Bebidas, Tabaco	4	18.229	46.214
Material de transporte	2	3.220	32.997
Equip. prof.e científico	4	13.261	31.364
Produtos Metálicos	10	11.282	20.721
Minerais não-metálicos	6	10.453	19.609
Pneus	8	5.560	16.683
Calçado	2	10.554	16.108
Maquinaria elétrica	15	4.516	14.154
Maquinaria não-eletrica	7	4.544	12.507
Eletrodomésticos	8	3.474	10.610
Outros	26	8.907	32.306
Total	174	507.703	696.717

Fonte: Ministério de Economia.

B) Regime de Consolidação e Desenvolvimento de Pólos Produtivos Regionais

O Regime de Pólos Produtivos (regulamentado pelo Decreto nº 1304/94) funciona como um acordo em que participam o setor privado e o setor público provincial e nacional, no qual as distintas esferas de governo colocam à disposição das empresas instrumentos de política econômica disponíveis ou criados

especificamente para o programa. Como contrapartida, as empresas privadas fixam metas a cumprir, relacionadas com o volume de investimentos, produção e exportações, ou quaisquer outras metas definidas de acordo com a natureza específica do programa.

O objetivo do Regime de Pólos Produtivos é criar um espaço de consenso e de articulação entre o setor público e o setor privado, a partir de objetivos definidos pelas empresas de forma a viabilizar práticas de política industrial que operem diretamente sobre as condições de operação dos setores industriais alvos do programa.

Os instrumentos de política industrial oferecidos aos participantes do Regime de Pólos Produtivos são de dois tipos:

- (i) Assessoramento tecnológico por intermédio do Instituto Nacional de Tecnologia Industrial (INTI) para os processos de reconversão tecnológica, para implementação de novas tecnologias e para tipificação e melhoramento de produtos industriais;
- (ii) Os instrumentos financeiros contemplados no Plano Trienal de Fomento ao Desenvolvimento da Pequena e Média Empresa (Decreto nº 2.586/92) com relação a: créditos com taxas subsidiadas, Fundo de Garantia Suplementar e Fundo de Assistência para a Formação de Consórcios; e os instrumentos do Decreto nº 991/93 em relação a créditos com taxas subsidiadas para capital de giro, projeto de investimento e/ou reconversão e financiamento de exportações de bens de capital e demais medidas de política industrial do governo.

Estes instrumentos visam a induzir, entre as indústrias participantes do programa, um conjunto de iniciativas que, uma vez superadas as restrições financeiras iniciais do processo de reestruturação produtiva, sejam capazes de incentivar o aumento da produção e do emprego e de viabilizar a entrada em novos mercados (inclusive no exterior) e a integração horizontal entre firmas, permitindo, desta maneira, o aproveitamento de economias de escala e ganhos de especialização.

No que diz respeito à participação dos governos provinciais e municipais, o programa supõe a renúncia sobre a cobrança de impostos incidentes sobre o setor produtivo ou região com o fim de aumentar a rentabilidade das empresas. Pelo lado das empresas, a contrapartida constitui o aumento do nível de emprego local no setor privado, abrindo espaço para movimentos de reestruturação do setor público sem que o desemprego gerado implique na criação de restrições ao processo de racionalização do setor público.

Os compromissos assumidos pela Secretaria de Indústria para o desenvolvimento do programa são os seguintes:

- (i) Apoio financeiro destinado à formação de consórcios orientados para a análise ou para ações de reconversão setorial; o referido apoio compreende a outorgação de um subsídio de até US\$ 400 mil para a formação dos consórcios.

- (ii) Apoio aos requerimentos das empresas participantes para obtenção de créditos a taxas subsidiadas compreendidos no Programa Trienal de Fomento às Pequenas e Médias Empresas, destinados à compra de bens de capital, ao financiamento de capital de giro, aquisição de tecnologia ou financiamento de exportações a taxas subsidiadas.
- (iii) Mobilização dos recursos humanos do INTI para realização de cursos que permitam melhorar a gestão empresarial (cursos gerenciais) e organizativa (para implementação e gerenciamento do controle da qualidade, aperfeiçoamento de **layout**, melhoria dos estabelecimentos).
- (iv) Quanto aos resultados do Regime, até julho de 1994, haviam sido firmados 15 convênios com 7 províncias, envolvendo os setores de móveis, frutas cítricas, sucos, maquinário agrícola, vinho, madeira, mel e azeite.

C) Regime Automotriz

O Regime Automotriz, instituído pelo Decreto nº 267/91, resulta da definição de novas diretrizes governamentais para a indústria automobilística, com vistas a apoiar o processo de reestruturação industrial e incentivar as exportações do setor. Em grande medida, este instrumento funciona como o Regime de Especialização industrial com formato adequado às características do complexo automotriz. Seus principais aspectos são:

- (i) A exigência de que as montadoras apresentem um plano de reconversão por um período máximo de três anos; as montadoras ficam, ainda, responsáveis pela criação e gestão de um sistema de informação sobre o comportamento da indústria a fim de que o governo possa efetuar um monitoramento da aplicação do regime.
- (ii) A alteração do conteúdo importado dos veículos produzidos nas montadoras locais para 40%, no caso de veículos já fabricados, e de 50% para novos modelos, durante o primeiro ano de produção.
- (iii) O estabelecimento de cotas de importação para os anos de 1992, 1993, 1994 respectivamente a 8%, 9% e 10% da produção local das montadoras.
- (iv) A permissão para a importação de veículos por parte das montadoras, sempre e quando estas importações forem compensadas com a exportação de veículos e/ou autopeças. Estabelece-se a possibilidade de que as montadoras compensem suas importações também com a exportação de bens de capital; em todos os casos, a alíquota cobrada sobre a importação de veículos será de 2%. Por intermédio desta medida, o regime pretende incentivar acordos entre o setor automotriz no seu conjunto (montadoras e autopeças) e seus fornecedores de bens de capital.
- (v) O estabelecimento de normas para regulação de intercâmbio compensado entre empresas locais e estrangeiras; as empresas que participarem deste tipo de intercâmbio também gozam do benefício da importação com tarifas alfandegárias reduzidas.

- (vi) A permissão para importação, pelos usuários finais, de veículos produzidos ou importados pelas montadoras, desde que sejam pagos os impostos correspondentes.

Entre os resultados alcançados estão: a ampliação dos investimentos no complexo automotriz -- inclusive com o estabelecimento de novas montadoras (General Motors e Toyota) no mercado local, o crescimento exponencial da produção de veículos e o aumento da participação dos veículos importados. Novas empresas, entre elas a Chrysler, a Honda e a Isuzu, estão avaliando a possibilidade de investir no mercado argentino. Apesar dos resultados positivos, as montadoras locais vêm adiando recorrentemente o cumprimento das metas de exportação, comprometendo a capacidade exportadora do setor até o final da década. As exportações efetivadas são direcionadas, em sua grande maioria, para o mercado brasileiro, viabilizadas pelo acordo de âmbito setorial negociado no MERCOSUL.

Quadro I.3

Produção, Emprego, Exportações e Importações das Montadoras Argentinas - 1990-93

Anos	Produção (*) unidades	Emprego (**) pes.ocupado	Exportação (*) unidades	Importação (*) unidades
1990	99.639	31.025	1.126	1.173
1991	138.958	32.604	5.205	28.631
1992	262.022	39.447	16.353	110.216
1993	342.344	41.000	29.976	111.938
1994	415.000 e	--	--	--

Fonte: Ministério de Economia; e = estimativa.

(*) automóveis + veículos comerciais; (**) inclui emprego direto do setor de autopeças.

D) Regime de "Reintegro" para Bens de Capital

Regulamentado pelos Decretos nº 937/93, 1452/93, 2430/93e 2789/93, o Regime de Reintegro para Bens de Capital visa a estimular a reconversão, competitividade e reequipamento do setor industrial mediante a incorporação de bens de capital a menores custos e a estabelecer um equilíbrio nas condições de concorrência do setor doméstico afetado pela revisão da política de importação que reduziu para 0% a alíquota de importação incidente sobre os bens de capital e eliminou a cobrança da taxa de estatística.

O Regime estabelece a devolução de impostos no valor correspondente a 15% do preço final de venda (desde que incluído neste o valor do "reintegro"), aplicável aos titulares de empresas que efetuem vendas de bens de capital novos e de produção nacional, que se destinem a investimentos em atividades econômicas que se realizem no país.

Desde a entrada em vigor do Regime e até setembro de 1994, 1144 empresas -- o que corresponde a aproximadamente 80% do total das empresas do setor de bens de capital -- se cadastraram como beneficiárias do programa. Deste total, 59% receberam, na forma de "reintegro", US\$ 209 milhões, o que equivale a um volume de vendas no valor de US\$ 1.396 milhões.

Paralelamente a este Regime, funciona o sistema de administração para a importação de bens de capital usados (Resolução nº 909/94 do Ministério da Economia) cujo objetivo é assegurar maior racionalidade na oferta de bens de capital – usados e importados – destinados aos setores industriais, agrícolas e de serviços, estabelecendo condições mais viáveis para a operação dos mesmos.

E) Regime de Importação de Insumos, Partes e Peças de Bens de Capital

Este regime (regulamentado pelo Decreto 173/94) tem como objetivo facilitar a reestruturação produtiva do setor de bens de capital através da redução dos custos derivados da compra de insumos, partes e peças não produzidas localmente e que se destinem à fabricação de bens de capital nacionais.

As empresas do setor podem apresentar à Secretaria de Indústria do Ministério da Economia programas de importação anuais, que, se aprovados, passariam a se beneficiar da emissão de licenças de importação com alíquota de 0%.

O regime foi implementado em maio de 1994. Até agosto deste ano, 6 empresas tiveram suas solicitações de enquadramento no programa aprovadas e mais 14 pedidos estão em processo de avaliação.

F) Outros Regimes de Promoção e Reestruturação Industrial

O Regime de Importação de Papel para Uso Editorial (Resoluções nº 1354/92 e 439/92 do Ministério da Economia) permite a desgravação parcial dos direitos de importação de papéis para uso editorial: 255 empresas estão registradas no programa e, até meados de 1994, importações da ordem de US\$ 103 milhões, correspondentes a 121 mil toneladas de papel, foram beneficiadas com a aplicação do regime.

A Lei nº 20.852 tem como objetivo contribuir para o desenvolvimento das indústrias fornecedoras de empresas de construção que participam de licitações internacionais para a execução de obras financiadas com recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento e do Banco Mundial, ou patrocinadas por entidades binacionais ou multinacionais.

II.2. Instrumentos creditícios

A) Plano Trienal

O Programa Trienal de Apoio e Fomento à Pequena e Média Empresa tem como objetivo facilitar sua inserção no mercado internacional, melhorando as condições de acesso ao crédito para as empresas, mediante um sistema de equiparação de taxas de juros para o financiamento de processos de reestruturação produtiva, de capital de giro e para a compra de bens de capital. Criou-se, ademais, um conjunto de instrumentos de apoio à capacitação das pequenas e médias empresas.

O sistema de equalização de taxas de juros confere uma bonificação de quatro pontos percentuais da taxa de juros nas operações de crédito das pequenas e médias empresas distribuídos através de um

sistema de cotas por um regime de licitação entre as instituições financeiras. São qualificadas as instituições que oferecerem a menor taxa (custo de intermediação) para operar o sistema.

O orçamento previsto para o Plano Trienal prevê um volume de crédito de US\$ 1,6 bilhão, distribuídos da seguinte maneira: US\$ 1 bilhão para a aquisição de bens de capital, US\$ 500 milhões para o financiamento de capital de giro e US\$ 100 milhões para a aquisição de tecnologia e programas de capacitação gerencial, sob coordenação do INTI. Uma outra linha de crédito se destina ao programa de pré e pós-financiamento de exportações com prazo de 5 anos, através do Banco Nación, com dotações de US\$ 300 milhões e US\$ 100 milhões a taxa de juros de 9% e 12% ao ano, respectivamente.

Durante o primeiro ano de vigência do Plano Trienal, foram realizadas licitações no valor de US\$ 1,96 bilhão, tendo sido outorgados 35.000 contratos de crédito, os quais correspondem, até 8 de agosto de 1994, a liberações de recursos no valor de US\$ 800 milhões. Deste total, cerca de US\$ 270 foram alocados para a compra de bens de capital e US\$ 500 milhões para o financiamento de capital de giro.

Quadro I.4

Plano Trienal - Distribuição dos Empréstimos Desembolsados segundo as Principais Linhas de Financiamento

Setor	Bens de Capital (US\$ mil)	Part. Setorial (%)	Capital de Giro (empr. em US\$ mil)	Part. Setorial (%)	Capital de Giro (empr. em mil pesos)	Part. Setorial (%)
Agropecuário	116.371	43,0	124.532	34,2	55.558	38,6
Comércio	31.428	11,6	113.194	31,1	46.890	32,6
Indústria	67.690	25,0	77.382	21,2	20.438	14,2
Serviços	32.523	12,0	41.755	11,5	17.631	12,3
Transporte	22.189	8,2	5.602	1,5	2.658	1,9
Mineração	112	0,5	791	0,2	386	0,3
Hotelaria	142	0,4	230	0,6	220	0,1
Outros	58	0,2	822	0,2	60	d
Total	270.514	100,0	364.308	100,0	148.841	100,0

Fonte: Ministério de Economia; d = desprezível.

Ainda no âmbito de Plano Trienal de Fomento e Desenvolvimento, o Banco Nación realizou empréstimos no valor de US\$ 64 milhões para mais de 15.000 clientes, a taxas de juros anuais que variaram de 8,5% a 12%.

B) Fundo de Assistência para Constituição de Consórcios

Com o objetivo de fomentar o processo de associação entre pequenas e médias empresas, o Programa Trienal de Apoio e Fomento fornece recursos para financiamentos destinados à formação de consórcios (regulamentado pela Resolução ex-SIC nº 126/93).

Estão contempladas por este instrumento as pequenas e médias empresas que planejem ações conjuntas com o objetivo de incorporar tecnologia, promover o comércio exterior, melhorar as condições

de acesso ao crédito, negociar condições mais favoráveis de compra e venda, incrementar a qualidade, promover a especialização produtiva ou qualquer outra atividade que gere um aumento da competitividade das empresas consorciadas.

Por intermédio do Fundo, são financiados os gastos operacionais para a formação de consórcios. Os desembolsos estão limitados a 40% dos gastos totais nos dois primeiros anos do processo de associação, até um teto máximo de US\$ 60 mil e 20% no terceiro ano, até o limite de US\$ 30 mil. Até o presente, foram aprovados financiamentos para a formação de 5 consórcios e mais 9 projetos encontram-se em fase de análise.

C) Microempreendimentos

O programa de incentivo aos microempreendimentos tem como meta prioritária facilitar o acesso ao crédito por parte das micro e pequenas empresas com o objetivo de viabilizar o aumento a produtividade e dos níveis de emprego. Ademais, o programa pretende criar mecanismos que facilitem o acesso destas empresas à capacitação e assistência técnica especializada, através do estabelecimento de uma rede de entidades de apoio públicas e privadas.

As beneficiárias do programa são empresas de qualquer setor econômico que tenham até 20 empregados (incluindo o proprietário), e um volume de vendas ou faturamento não superior a US\$ 200 mil anuais. O montante médio previsto para os empréstimos deverá se situar em torno de US\$ 10 mil, e os valores máximos poderão alcançar US\$ 20 mil, com taxas de juros médios variando entre 12% e 13,5% ao ano.

O programa conta com recursos totais de US\$ 60 milhões, dos quais US\$ 45 milhões serão repassados através de empréstimos do BID, sendo os US\$ 15 milhões restantes alocados por bancos que participem do sistema.

Em janeiro de 1994, foram distribuídos créditos no valor de US\$ 8,1 milhões, alocados para 800 contratos. Deste total, 82% foram destinados para financiamento de capital de giro e os restantes 18% para a aquisição de ativos fixos. Em julho de 1994, foi realizado o segundo desembolso, no valor de US\$ 10,8 milhões, sendo que até meados de agosto 400 contratos de crédito foram firmados com desembolso de US\$ 4 milhões.

D) Banco de Investimento e Comércio Exterior (BICE)

Fundado em 1992, o BICE representa a consolidação de uma iniciativa do governo argentino de criar um banco atacadista de caráter privado, com participação estatal que atuasse como instituição responsável pela gestão de financiamentos de médio e longo prazos para projetos de investimentos e desenvolvimento do comércio exterior a taxas competitivas, com créditos direcionados às pequenas e médias empresas. O BICE opera como banco de segundo linha, canalizando seus empréstimos às empresas através dos bancos de varejo cadastrados em seu sistema. Atualmente, seu capital social é

de US\$ 227 milhões, tendo como acionistas o Ministério da Economia, o Banco de la Nación Argentina e o Banco Hipotecário Nacional.

Através de convênio com BCRA, o BICE é responsável pela gestão dos financiamentos do comércio exterior (operados por intermédio da linha "OPRAC"), com uma carteira de aproximadamente US\$ 200 milhões aplicada em empréstimos de médio prazo.

A maior fonte de recursos do BICE provém do Programa Global de Crédito Setorial que garantiu um aporte de US\$ 800 milhões assim divididos: BID e Eximbank do Japão, US\$ 300 milhões cada, recursos de bancos de varejo, US\$ 100 milhões e outros US\$ 100 milhões de recursos do próprio banco. Estes fundos foram direcionados ao financiamento de investimentos, de capital de giro e de exportações de bens de capital, de bens de consumo duráveis. O Banco Mundial também outorgou uma linha de financiamento ao BICE, denominada **Backstop Facility**, que deve ser destinada ao desenvolvimento do mercado de capitais, o que permitirá à rede bancária privada credenciada pelo banco a obtenção de fundos para financiar projetos de médio e longo prazo.

Outras linhas de financiamento do BICE já em operação:

- (i) O regime de financiamento para exportações argentinas destinadas às pequenas e médias empresas (norma BICE nº 004), cujo objetivo é o financiamento às exportações de bens de capital no limite de até 85% do valor FOB para os bens de capital novos e produzidos localmente e de até 10% do valor FOB das peças de reposição e acessórios a serem utilizados pelos bens exportados. O montante de recursos alocados pelo BICE nesta linha de financiamento é de US\$ 100 milhões. Os prazos de financiamento variam de 6 meses a até 5 anos, com taxas de juros LIBOR + 1,75% a 4,70% ao ano;
- (ii) O regime de financiamento destinado à participação em feiras internacionais, que oferece créditos para o pagamento de aluguel, desenho e instalação de stands (incluindo gastos com equipamentos), de frete e seguros das mercadorias a serem exibidas, bem como gastos com passagem e alojamento dos participantes. O crédito máximo concedido é de US\$ 50 mil por evento e os financiamentos devem cobrir no máximo 75% dos gastos totais. O prazo de pagamento é de 2 anos com taxas de juros anuais LIBOR + 2,5%;
- (iii) O regime de financiamento para a compra de bens de capital produzidos localmente (norma BICE nº 006), direcionado às pessoas físicas ou jurídicas que demonstrem a necessidade ou conveniência de adquirir os referidos bens. O montante de recursos alocados pelo BICE nesta linha de crédito é de US\$ 100 milhões. Os prazos de financiamento podem variar de 6 meses até 5 anos com taxas de juros LIBOR + 2,5% a 6% ao ano;
- (iv) O convênio de empréstimos com o governo da França, com créditos para formação de **joint-ventures** franco-argentinas no valor de até 30% do capital total da empresa. O montante de recursos disponíveis é de US\$ 16 milhões e as taxas de juros variam entre 3% e 5% ao ano;

- (v) A linha de crédito mista outorgada pelo governo espanhol (norma BICE nº 002) com montantes de recursos de US\$ 250 milhões, para financiamento de importações de bens de capital e serviços de origem espanhola em 100% do valor FOB. A taxa de juros para este empréstimo é de 4% ao ano.

E) Banco de la Nación Argentina

Além dos créditos outorgados no âmbito do Plano Trienal de Apoio e Fomento, o Banco Nación opera as seguintes linhas de financiamento destinadas às pequenas e médias empresas: financiamento de exportações até 85% do valor FOB, com taxas de juros de 10% ao ano para bens de capital e de 13% ao ano para bens de consumo duráveis; pre-financiamento de exportações, com taxas de juros anuais de 10%; empréstimos com garantias de certificados de depósitos (Lei nº 9643) com taxas de juros de 10% ao ano; empréstimos para microempreendimentos produtivos com taxas de juros de 14% ao ano; e empréstimos através dos programas PROMECON 1 e 2 com taxas de juros anuais de 9% e 12%, respectivamente.

F) Obrigações Negociáveis de Pequenas e Médias Empresas

Por intermédio do Decreto nº 1087/93, o governo autorizou as pequenas e médias empresas constituídas como sociedades por ações, cooperativas e associações, a contrair empréstimos mediante a emissão de obrigações negociáveis. O objetivo deste instrumento é facilitar o acesso das pequenas e médias empresas ao mercado de capitais. O montante de emissões pode variar de US\$ 10 mil a US\$ 5 milhões, sem que seja requerida a emissão de certificados de risco. De acordo como a regulamentação aprovada pela Comissão Nacional de Valores, podem ser tomadores de obrigações negociáveis das pequenas e médias empresas o governo, as empresas, as sociedades cooperativas e associações, as entidades financeiras (inclusive públicas), os fundos de investimento e as pessoas físicas com patrimônio líquido superior a US\$ 250 mil.

G) Faturas Conformadas

A Lei nº 24.064 estabeleceu a regulamentação para a emissão de "faturas conformadas". O objetivo deste instrumento é criar uma fonte alternativa de financiamento dirigida fundamentalmente às pequenas e médias empresas de forma a permitir a emissão de um título executivo ao credor com base em faturas comerciais vincendas. Deste modo, as faturas conformadas se convertem em instrumento de crédito através do qual as empresas podem reduzir o grau de incerteza em operações comerciais com seus clientes, reduzindo custos de administração e viabilizando a alocação de recursos humanos para as atividades produtivas.

A N E X O II

Política comercial e industrial do México

I. POLÍTICA COMERCIAL

I.1. Política de importações

- 1976-81: Medidas de liberalização comercial, basicamente redução da cobertura das licenças para importar.
- Meados de 1981-83: Reversão da política de abertura com a implantação de controles diretos de importação e aumento da cobertura das licenças de importação. Em 1983, as tarifas variavam de 0 a 100%, e a tarifa média era de 23,5%. Adicionalmente, um número importante de tarifas eram calculadas a partir de preços de referência.
- 1984: Liberalização moderada das importações com a redução da cobertura das licenças para importar, aumento das tarifas e redução das isenções.
- 1985: Implantação de um programa para a redução gradual das licenças de importação entre 1985-89 e para o estabelecimento de uma estrutura de proteção efetiva mais uniforme, reduzindo a dispersão tarifária e o número de níveis tarifários. Assinatura de um acordo comercial bilateral com os Estados Unidos.
- 1986: Entrada no GATT.
- 1987: Com a assinatura do Pacto Econômico de Solidariedade, a abertura comercial foi acelerada. As licenças foram reduzidas a 20% do total de importações, a dispersão tarifária foi reduzida (0-20%), assim como o número de níveis (5), e os preços de referência foram eliminados.
- 1988: Eliminação de um imposto adicional às importações e reduções adicionais de tarifas para apoiar o plano de estabilização.
- 1989: Medidas para aumentar a uniformidade da proteção e para limitar as importações de bens de consumo. Os setores que permanecem protegidos são produtores de bens agrícolas e as indústrias sob programas de reconversão industrial.
- 1989-1993: Continuação da política de remoção das licenças

I.2. Política de exportações

A partir de 1983, o México eliminou gradualmente as restrições para exportar. As licenças para exportar afetavam principalmente os bens agrícolas e os produtos sujeitos a acordos internacionais (café, açúcar, aço e outros). As tarifas de exportação, que afetavam basicamente os bens agrícolas, foram reduzidas. Os principais incentivos fiscais à exportação são:

- ◆ Reembolsos;
- ◆ Isenção de tarifas de importação: o programa PITEX (programa de importação temporária para a exportação) e o programa DIMEX (isenta as firmas exportadoras das licenças para importar insumos);
- ◆ Isenção do imposto ao valor agregado;
- ◆ Incentivos sujeitos ao desempenho exportador;
- ◆ Incentivos às empresas comerciais e exportadoras.

Os principais incentivos financeiros às exportações são:

- ◆ Créditos pré-embarque do sistema financeiro público e privado;
- ◆ Créditos pós-embarque do sistema financeiro público -para alguns produtos - e privado;
- ◆ Apoio financeiro para a promoção comercial;
- ◆ Financiamento de ativos fixos para os exportadores;
- ◆ Financiamento do desenvolvimento de produtos exportáveis;
- ◆ Carta de crédito para a exportação; e
- ◆ Garantia do Banco Nacional de Comércio Exterior S.N.C. (BANCOMEXT) ao financiamento de pré-embarque e pós-embarque.

No caso das exportações, particularmente importante é o papel do BANCOMEXT. O banco presta serviços creditícios e de informação, capacitação e assessoria. (BANCOMEXT, Revista de Comercio Exterior, 1994). Os serviços creditícios mais importantes são:

- A linha operada pelo BANCOMEXT e outros intermediários financeiros para o financiamento do capital de giro da pequena e média empresa exportadora, chamada "Tarjeta Exporta para Apoyo de Capital de Trabajo (Exporta)" O BANCOMEXT garante o pagamento imediato aos intermediários financeiros desses créditos;
- A linha chamada "Capital de Trabajo Anual (Capta)" para o financiamento do capital de giro das grandes empresas exportadoras;
- A linha de financiamento das vendas ao exterior a prazo, chamada "Venta de Exportación (Vexpo)";
- A linha chamada "Ventas de Exportadores Indirectos (Venexi)" financia as firmas fornecedoras de exportadores, e as empresas do "Programa de Promoción de la Competitividad y la Internacionalización de la Industria Nacional" (compreende as indústrias de bens de capital, têxtil e confecção, couro e calçados) que é um programa de reestruturação industrial;
- A linha "Proyectos de Inversión" para o investimento fixo, o desenvolvimento tecnológico e a compra de ativos fixos industriais, agrícolas e minas em funcionamento;
- A linha de reestruturação de passivos das firmas;
- As garantias de pré-embarque e pós-embarque.

O BANCOMEXT conta com uma previsão de recursos para empréstimos em 1994 de 18 bilhões de dólares, dos quais 13,4 bilhões são para empréstimos de curto prazo, 2,8 bilhões para financiamentos de longo prazo (as linhas "Proyectos de Inversión", e a de reestruturação de passivos) e 1,8 bilhões para garantias. O BANCOMEXT tem prevista a captação bruta de 16 bilhões de dólares nos mercados dos Estados Unidos, Ásia e Europa.

Os principais serviços de capacitação, informação e assessoria do BANCOMEXT são fornecidos pelo "Centro de Serviços ao Comércio Exterior" do banco e consistem em:

- ◆ O chamado "Sistema Nacional de Promoción Externa (Sinpex)", identifica compradores e investidores no estrangeiro, fornece informação sobre os mercados e sobre a oferta exportável no México;
- ◆ Apoio ao "Programa Nacional de Eventos Internacionales" que organiza a participação do empresariado mexicano em eventos de negócios internacionais;
- ◆ Apoio a projetos de exportação a novos mercados, identificados pelas representações comerciais do banco no exterior;
- ◆ Promoção das oportunidades de investimento no México;
- ◆ Difusão das oportunidades comerciais para a pequena e média empresa do Tratado de Livre Comércio.

II. POLÍTICA INDUSTRIAL

II.1. Programas setoriais

A) Indústria Automotriz

1962 -1977: No ano de 1962, um decreto proibiu, a partir de 1964, a importação de veículos e estabeleceu um mínimo de integração local da produção de veículos, e um máximo de participação estrangeira na indústria de autopeças. Novos decretos, em 1969 e 1972, aprofundaram a integração doméstica da indústria, reduzindo seu déficit comercial e procurando fortalecer a indústria de autopeças.

1977: Um decreto estabeleceu um balanço de divisas para as firmas, deixando-as livres em relação a como atingi-lo (mais exportações, maior integração doméstica). Eliminou o sistema de quotas de produção e controles de preços.

1983: Permanece a idéia de balanço de divisas, mas em base anual. Aumenta o grau de conteúdo local (de 50 para 60%), mas agora é possível aumentar a importação de autopeças (menor integração nacional) compensada com mais exportações (se o componente doméstico é menor que 30%, toda a produção deve ser exportada). Novas regulações para promover a utilização de economias de escala e a racionalização da oferta (redução do número de linhas e modelos). A indústria tinha proteção plena

através das licenças de importação. Este programa foi exitoso em relação às exportações, mais não o foi tanto em relação à reestruturação, que foi afetada pela recessão.

1989: Liberalização gradual da importação de veículos (cada firma pode importar percentagens determinadas do seu superávit comercial). O conteúdo local foi reduzido a 35% e as licenças para importar autopeças foram reduzidas. Estabeleceu-se que os requerimentos de exportação por unidade de importação de insumos fossem decrescentes. Nenhum requerimento de integração doméstica para veículos exportados.

Objetivos da reforma de 1989: continuar protegendo as indústrias montadoras, incentivar as exportações e o comércio intra-industrial e dar menor ênfase ao desenvolvimento da indústria de autopeças.

B) Indústria de Informática

1981: O Programa para a Indústria de Computação definia objetivos e linhas de atuação que deveriam nortear o desenvolvimento desta indústria nascente durante toda a década. Os objetivos incluíam:

- a) Substituição de importações; em 1986, a produção local deveria atender a pelo menos 70% da demanda doméstica, objetivo depois reduzido para 30-40% até 60%, quando a firma encontrasse dificuldade para chegar aos 70%;
- b) Melhora do desempenho exportador, com a fixação de balanços de divisas (como na indústria automotriz), onde cada aumento nas importações deveria ser compensado por exportações;
- c) Redução do diferencial entre preços domésticos e internacionais, de maneira que o diferencial não ultrapassasse 15%;
- d) Fixação de um gasto mínimo de 5% das vendas em pesquisa e desenvolvimento, a fim incentivar a transferência de tecnologia e o desenvolvimento de tecnologia nacional;
- e) O desenvolvimento de empresas nacionais, através da reserva de mercado para a produção de micro-computadores para firmas com predominância de capital mexicano (ao menos 51%).

Em contrapartida a esses compromissos, as firmas receberam incentivos fiscais (um crédito fiscal em torno de 20% dos gastos com novos investimentos, salários ou compras no mercado interno de componentes) e proteção comercial, incluindo a necessidade de licenças de importação para equipamentos acabados bem como a fixação de tarifas (inicialmente, 30% para micros e minis de menor porte, **mainframes**, periféricos e componentes).

1985: Introduzidas mudanças nos limites de participação estrangeira na propriedade das empresas do setor, a partir de um pedido da IBM para abrir uma planta com 100% de capital externo. O pedido foi aceito, tendo como contrapartida um aumento do montante do investimento inicialmente previsto (de 7 para 91 milhões de dólares) e um compromisso da IBM de exportar pelo menos 92% da produção. Essas mudanças significaram que as firmas estrangeiras que já participavam de esquemas de **joint venture** com as mexicanas, dentro dos parâmetros fixados pelo programa de 1981, poderiam manter

aqueles limites ou optar por operar com 100% de capital estrangeiro, em troca de um desempenho exportador mais significativo (a relação exportação/importação teria que aumentar de 1/1 para 3/1).

1990. Um novo decreto acaba com as licenças de importação e introduz uma tarifa de 20% sobre as importações de micros e periféricos. Um acordo foi acertado entre o governo e a indústria para gradualmente, até 1992, eliminar os requisitos de conteúdo doméstico e balanço de divisas.

Resultados:

Como no caso da indústria automobilística, os melhores resultados foram obtidos onde havia convergência de objetivos entre firmas e governo. As exportações do setor cresceram rapidamente na década de 80. Por volta de 1985-87, mais da metade da produção era exportada, enquanto 56% da demanda interna eram supridos pela oferta doméstica. Desta forma, o déficit comercial do setor foi caindo de 100% de importações em 1981/2 para cerca de 30% das importações na primeira metade de 1987, enquanto o estoque de computadores cresceu de 0,14 para 1,5 por mil habitantes. O diferencial de preços domésticos/internacionais também caiu bastante (de acordo com o Banco Mundial, em 1982 era de 200% e em 1990 estava em torno de 25%). Entretanto, menor progresso foi obtido em termos de transferência e desenvolvimento de tecnologia.

C) Indústria Farmacêutica

Existiam dois setores distintos na indústria farmacêutica. As empresas estrangeiras se concentravam na produção de medicamentos e importavam os princípios ativos de suas matrizes. As empresas mexicanas produziam alguns fármacos (antibióticos, hormônios e antiinflamatórios principalmente) e atuavam num ramo específico do mercado: o setor público. Além disso, existia fragmentação excessiva da oferta, causada pela concorrência entre as próprias multinacionais. Em 1980, cerca de 25% das vendas de medicamentos eram para estabelecimentos públicos de saúde. A demanda do setor público foi então utilizada como instrumento de política setorial, a fim de encorajar as firmas mexicanas a produzirem mais: no começo dos anos 80 elas supriam apenas 20% do mercado privado e 60% da demanda do setor público.

1984: O programa para o setor apontou os problemas fundamentais e definiu objetivos a serem alcançados até 1988.

Principais problemas:

- a) Domínio do mercado pelas firmas de capital majoritariamente estrangeiro;
- b) Dependência de tecnologia externa;
- c) Déficit comercial setorial, por causa da importação de princípios ativos;
- d) Falta de lógica na estrutura de preços, com produtos equivalentes possuindo preços diferentes e diferenciação do mesmo produto em função das marcas de fábrica.

Objetivos fixados:

- a) Promover os laboratórios mexicanos e garantir que 98% da demanda doméstica fossem atendidos pela produção nacional de medicamentos;
- b) Expandir a produção doméstica de fármaco-químicos, de maneira que a relação consumo interno/produção doméstica fosse de pelo menos 60%;
- c) Equilibrar a balança comercial do setor, com as exportações da indústria farmacêutica devendo atingir 14% de suas vendas totais e a de produtos fármaco-químicos, 30%.

A estratégia de fabricação de fármaco-químicos deveria se concentrar nos compostos ativos necessários à fabricação de medicamentos, em especial daqueles listados no registro de medicamentos de base. Tratava-se também de encorajar a fabricação de novos fármacos, especialmente voltados à exportação.

A necessidade de se dispor de um mercado organizado, onde a oferta não fosse mais tão fragmentada e onde fossem possíveis economias de escala fez com que o governo definisse certos critérios para a fabricação de fármaco-químicos. Dentre outros, foi dada a preferência à participação majoritariamente mexicana nas novas empresas, para manter ou reforçar o controle nacional sobre o setor, além de garantir que pelo menos 4% do total das vendas de princípios ativos fossem destinados à pesquisa e desenvolvimento.

A proteção contra a concorrência externa estava garantida pelas licenças de importação, que já existiam previamente, e que seriam mantidas por mais cinco anos, podendo este prazo ser dilatado caso os preços domésticos não se tornassem competitivos com os preços internacionais.

1987: Mudança na legislação mexicana, que passa a reconhecer patentes de medicamentos e dos processos de fabricação. Antes apenas as marcas de fábrica estavam protegidas.

As empresas mexicanas se utilizavam da ausência de patentes para copiarem os produtos lançados pelas multinacionais, antes mesmo que suas filiais os lançassem no México. As empresas mexicanas também importavam fármacos de países que não reconheciam patentes, como a Hungria.

Desta forma, a questão das patentes virou o centro da discórdia entre, de um lado, as multinacionais e, de outro, o governo e as empresas nacionais. Porque estas últimas apenas copiavam medicamentos já existentes, apenas 4 ou 5 laboratórios eram ativos em pesquisa. Também as empresas multinacionais pouco produziam princípios ativos, preferindo importar diretamente da matriz esses produtos. As vantagens desse procedimento se referiam às economias de escala, à ligação entre a estratégia das multinacionais em termos de pesquisa de fármacos e sua competitividade no mercado internacional, bem como às incertezas de produzir em um mercado livre (antes da lei de 1987).

Resultados

As medidas regulatórias, como o controle de preços, foram mantidas tanto no setor público quanto no privado. A regulamentação, em termos de investimento direto estrangeiro, concebida como um complemento ao investimento nacional, proibia as empresas estrangeiras de comprarem empresas que já produzissem medicamentos e não autorizava a fabricação de novos princípios ativos, a menos que as firmas com participação majoritariamente mexicana não fossem ameaçadas de fechar por este tipo de decisão. Era também exigido que essas empresas fossem autônomas em divisas (graças à substituição de importações e à exportação de boa parte de sua nova produção) e competitivas no mercado internacional.

Em relação ao nível de qualidade geral, não se modernizaram as fábricas, embora novas unidades tenham sido criadas e máquinas modernas instaladas em alguns casos. Esse tipo de investimento fez parte da evolução normal do setor e não foi necessariamente o resultado de uma política setorial, ainda que a demanda do setor público estimulasse os produtores a melhorar a qualidade de seus produtos.

Em resumo, o programa setorial para a indústria farmacêutica, diferentemente das outras duas indústrias, era mais tipicamente voltado para a substituição de importações, com fortes restrições à atuação e expansão das empresas multinacionais, já que o objetivo principal era garantir a auto-suficiência na produção de fármacos.

D) Programas para a Promoção da Competitividade e a Internacionalização³⁷

Em 1992, as negociações do Tratado de Livre Comércio com os Estados Unidos determinaram a necessidade da reestruturação de alguns setores industriais. Por essa razão, o governo mexicano deu a conhecer um conjunto de programas setoriais, para a promoção da competitividade e a internacionalização. Os setores favorecidos foram: têxtil e vestuário, calçado e couros, e a indústria de bens de capital. Os programas tinham como objetivo elevar a produtividade setorial, criando um marco operativo mais adequado e assentando as bases administrativas e financeiras para elevar a competitividade setorial. Os programas abarcam quatro áreas:

- ◆ **Comércio Exterior** - Nesta área se estabelecem critérios para a especificação dos rótulos, o ajuste das tarifas de importação de maquinaria e equipamentos,³⁸ mecanismos para evitar práticas desleais de comércio,³⁹ e mecanismos de promoção de exportações.
- ◆ **Tecnologia** - Nesta área cria-se um grupo de trabalho, integrado pelo setor público e privado, para identificar problemas e apresentar soluções.
- ◆ **Organização Industrial** - Nesta área, o programa estabelece um conjunto de ações para melhorar a coordenação entre os elos do complexo e o comportamento empresarial. O programa promove investimentos conjuntos entre empresas, e a formação de alianças empresariais para enfrentar a concorrência externa.

³⁷ Esta seção está baseada em Peres Nuñez (1993) e BANCOMET (1994).

³⁸ Procura-se com isto equalizar os preços domésticos e internacionais dos bens de capital.

³⁹ Procura-se evitar a importação de roupa usada, reduzir custos alfandegários e facilitar o acesso à informação de comércio exterior.

- ◆ **Financiamento** - Nesta área, o programa procura estimular o acesso ao crédito, especialmente para a micro, pequena e média empresa. Tenta-se também melhorar a vinculação dos setores com o sistema financeiro doméstico.

Em relação ao aspecto institucional, merece ressalva o fato de que o acompanhamento do programa será feito por um comitê integrado pelos setores privado e público. Finalmente, estes programas de reestruturação têm um baixo custo fiscal.

II.2. Política de investimento direto ⁴⁰

1973: Estabeleceu-se uma lei que delimitou áreas de investimento estrangeiro. Como regra geral, determinou-se que as firmas poderiam ser, no máximo, 49% de propriedade estrangeira. Estabeleceram-se quatro tipos de setores, em relação ao investimento direto:

- e) Setores reservados ao Estado: petróleo, petroquímicos básicos, eletrificação, estradas de ferro e energia nuclear;
- f) Setores reservados ao capital nacional: comunicações e transportes, exploração de recursos florestais, rádio e televisão;
- g) Setores sujeitos a limitações específicas: 49%, mineração; 40%, petroquímica secundária e autopeças;
- h) Setores sujeitos a máximo de 49% de propriedade estrangeira.

Criou-se a Comissão Nacional para o Investimento Estrangeiro, para avaliar os pedidos de implantação de novos investimentos. A lei se aplicou aos novos projetos de investimento.

1984-1988 Durante este período, se realizaram várias reformas.

- ◆ Mudou-se a interpretação e a implementação restritiva, simplificaram-se os processos de aprovação de plantas maquiadoras e de participação estrangeira majoritária (sem necessidade de aprovação para chegar a 49% das empresas já existentes; ou para chegar a 100% , no caso das empresas que já tinham 49%);
- ◆ Facilitou-se o investimento de carteira;
- ◆ Estabeleceram-se novas áreas de atividade para o investimento direto: petroquímica, bancos, seguros, serviços de telecomunicações e turismo. Permitiu-se a participação majoritária em 33 atividades (intensivas em capital, de alta tecnologia e de exportação).

1989. O novo governo promulgou um decreto, regulamentando a Lei de 1973. As principais disposições desse decreto foram:

- ◆ Revogou todas as disposições anteriores;

⁴⁰ Esta seção está baseada em Peres (1990) e UNCTC (1992).

- ◆ Interpretou de forma liberal a lei de 1973 para aumentar o investimento estrangeiro total;
- ◆ Estabeleceu a aprovação automática até 100 milhões de dólares em atividades não classificadas;
- ◆ Condições para projetos maiores;
- ◆ Participação majoritária em áreas antes limitadas somente a mexicanos: transportes, mineração e autopeças.



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