

TEXTO PARA DISCUSSÃO

N° 108

**Política
industrial e
integração
regional:
diretrizes e
instrumentos de
reestruturação
produtiva na
União Européia e
lições para o
Mercosul**

**João Bosco M.
Machado**

Maio de 1995

PROJETO FUNDAÇÃO BANCO DO BRASIL/FUNCEX

COMÉRCIO, INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO

Política industrial e integração regional: diretrizes e instrumentos de reestruturação produtiva na União Européia e lições para o Mercosul

João Bosco M. Machado*

Maio de 1995

FBB
FUNDAÇÃO BANCO DO BRASIL
FUNDO FIDUCIÁRIO PEREZ GUERREIRO

* Professor da Faculdade de Economia da UFRJ e consultor da FUNCEX.

SUMÁRIO

1. POLÍTICA INDUSTRIAL E REESTRUTURAÇÃO PRODUTIVA: DIRETRIZES, INSTITUCIONALIDADE E INSTRUMENTOS	3
2. INSTRUMENTOS HORIZONTAIS: AS POLÍTICAS COMERCIAL E DE CONCORRÊNCIA COMO INDUTORES DA COMPETITIVIDADE	6
3. POLÍTICAS SETORIAIS DE REESTRUTURAÇÃO E RECONVERSÃO INDUSTRIAL	9
4. FUNDOS DE DESENVOLVIMENTO E REESTRUTURAÇÃO	12
5. EXPERIÊNCIAS DE POLÍTICA INDUSTRIAL SEM COORDENAÇÃO COMUNITÁRIA: O CASO DOS DISTRITOS INDUSTRIAIS	15
6. A POLÍTICA INDUSTRIAL NA UNIÃO EUROPÉIA: ALGUMAS LIÇÕES PARA O MERCOSUL	17
7. CONCLUSÕES	21

1. 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 dois 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 tentativa(s) de) coordenação de programas setoriais de reestruturação produtiva. Somente com o 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), "*(...) increasingly, European Governments have become aware that European nation State does not provide an adequate market for modern industrial development (...)*". Assim, 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**¹ frente aos principais competidores no

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.

mercado mundial. 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.

Segundo avaliação da Comissão, a definição de uma política industrial comunitária resultou da percepção de que a competitividade industrial dependia da permanente capacidade de resposta da indústria europeia aos desafios impostos pela formação de um mercado unificado e pela concorrência internacional. Portanto, a política industrial da atual União Europeia (UE) está orientada no sentido de promover "(...) a adaptação permanente a modificações industriais num mercado aberto e competitivo. Baseia-se no princípio da liberdade de comércio, do funcionamento competitivo dos mercados e numa perspectiva industrial e tecnológica de longo prazo." Assim, a experiência do ajustamento industrial europeia está baseada em três princípios:

"(...) uma política deste tipo deve, desde logo, ser aplicada durante um tempo suficientemente longo para reforçar a confiança da indústria."

"(...) as políticas desenvolvidas ao nível macroeconômico e microeconômico devem reforçar-se mutuamente e basear-se num vasto consenso entre os Estados-membros."

"(...) as políticas desenvolvidas requerem igualmente um elevado grau de coerência e transparência, o que explica o seu efeito positivo importante sobre os investimentos do setor industrial, que necessitam naturalmente de uma perspectiva de longo prazo."

Portanto, a existência de um espaço econômico integrado e o aumento do grau de transnacionalização das economias implicam que a busca de competitividade industrial depende da definição de políticas em nível comunitário. A ampliação dos mercados permite maior aproveitamento das economias de escala e aumento do grau de segmentação dos mercados, e, portanto, maior especialização produtiva. Ademais, a UE propicia condições que reforçam a estratégia de adesão ao projeto comum de ajustamento estrutural e permanente da indústria europeia ao garantir, no plano macroeconômico, estabilidade das condições de concorrência (=estabilidade cambial) e transparência das regras de funcionamento de mercado, e, no plano microeconômico, incentivo às estratégias de reestruturação produtiva e amplo apoio às atividades de P&D.

Os resultados decorrentes da adoção de uma política industrial comunitária seriam o reforço da alocação ótima de recursos e o aumento da competitividade industrial simultaneamente compatível com a definição de um perfil ativo de inserção internacional e com manutenção da estabilidade macroeconômica.

A política industrial comunitária tem nos governos e nas empresas seus principais agentes. Num plano

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 dos 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]).

mais geral, a política industrial submete-se ao **princípio da subsidiariedade** pelo qual cabe à UE executar tarefas de definição e gestão de políticas nos casos em que os estados nacionais não possam atuar ou quando seja mais conveniente definir políticas em nível comunitário.

O governo é responsável pela geração de um ambiente transparente e previsível para as atividades do setor privado e deve funcionar paralelamente como "catalizador" e divulgador das inovações. O poder público apenas apóia e acelera o processo de ajustamento competitivo das empresas, através da criação e infraestrutura em matéria de educação, de energia, de telecomunicações e de pesquisa tecnológica. O governo também se encarrega de produzir um ambiente macroeconômico estável que defina um horizonte de incentivo às decisões capitalistas de investimento. Nestes termos, a política fiscal não deve afetar/reduzir a capacidade de investimento das empresas. Este constitui um dos principais dilemas de política econômica dos estados comunitários: como o setor público obtém os recursos (não inflacionários) necessários para o financiamento de suas atividades sem reduzir, via taxaço, a disponibilidade de fundos para o investimento produtivo, num ambiente em que a rápida depreciação das reservas de capital resultantes do intenso ritmo de progresso técnico e das inovações tecnológicas demanda maior capacidade de autofinanciamento. Às empresas cabe o domínio das inovações, a iniciativa da reestruturação e a prática da concorrência. Em última instância, a gestão comunitária na área de política industrial não deve implicar o cerceamento das ações empresariais na definição de suas estratégias competitivas, pelo contrário, o risco e a chancela do mercado são respectivamente os principais vetores de avaliação das decisões capitalistas de investimento e da rentabilidade de seus empreendimentos.

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 "(...) *such policies (should) be temporary, transparent, (usually) linked to the phasing out of obsolete capacity and free of protectionist measures against imports* " (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.

Portanto, a política industrial e de reestruturação industrial da UE combina 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 de corte vertical devem promover a recuperação da competitividade nos setores cadentes, bem como assegurar a redução dos desníveis de produtividade entre as indústrias e os países da região. Assim, 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, tanto no plano sistêmico como no setorial, bem como um perfil de inserção internacional mais vantajoso do que aquele assegurado pela operação exclusiva de vantagens comparativas estáticas e de indústrias no âmbito restrito de seus respectivos mercados nacionais.

2. INSTRUMENTOS HORIZONTAIS: AS POLÍTICAS COMERCIAL E DE CONCORRÊNCIA COMO INDUTORES DA COMPETITIVIDADE

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 *"(...) import competition in European markets imposes a major constraint on domestic firms' price-cost margins. The programme for the completion of the European Community's (EC) internal market by 1992 is largely based on the effects expected from a reinforcement of such constraint. (...) According to the European Commission's assessment of the economic effects of this liberalization, the overall result will be a significant welfare gain. Imports from the rest of the world also exercise an important trade discipline on European market*

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).

performance. In fact, various arguments suggest that the disciplinary effect of these imports may be stronger than that of EC-imports. In that case, a further opening of the European Common Market to world imports would lead to an even more dramatic competitive impact on EC industrial price-cost margins than expected from the 1992 program alone." 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. Kuhn & outcross (1992) apontam que *"(...) the question for policy is whether in reality the effect of international competition on domestic markets are strong enough. The rationale for the European Community's 1992 programme is that trade is not an adequate substitute for competition policy."* 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).

A regulação do poder de mercado em setores oligopolizados deve assegurar uma combinação de segmentos industriais internacionalmente competitivos com a manutenção de condições de concorrência equilibradas entre os produtores domésticos. Se por um lado o mercado regional deve fornecer a base para o desenvolvimento de firmas com escala de produção e pautas produtivas suficientemente dimensionadas para enfrentar a concorrência no mercado internacional, por outro, é necessário assegurar a manutenção das condições de concorrência no mercado regional, evitando o surgimento de configurações industriais incompatíveis com a defesa ampla dos interesses da Comunidade, sejam eles examinados sob a ótica do consumidor, seja do ponto de vista da manutenção no longo prazo da capacidade de inserção internacional da indústria europeia.

A política de concorrência sinaliza que o aumento da concentração industrial não é necessariamente contraditório com a melhora do desempenho econômico, desde que o ambiente competitivo seja preservado. Trata-se de viabilizar a existência de configurações oligopólicas, compatibilizando a escala produtiva das firmas com a dimensão do mercado, sempre que as economias de escala e escopo forem os elementos determinantes da competitividade setorial. Kühn & outros (1992), ao discutirem o papel da política de concorrência, advertem que *"(...) the real dangers of market powers come not from high profits but high costs. These may due to cosy cartel arrangements that allow their members to enjoy quite life, free from pressure to cut costs, to innovate, to adapt to a changing world. (...) The damage done by market power to productive efficiency may far exceed its impact on allocative efficiency 'per se'. (...) recent work on vertical*

integration has modified the traditional hostility to such arrangements by suggesting that its potential benefits in terms of productive efficiency may outweigh its possible allocative costs."

No plano institucional, a gestão dos movimentos de fusões e aquisições de firmas no espaço comunitário cria efetivamente a possibilidade de que a estratégia competitiva das firmas contemple iniciativas nesta direção desde que elas não gerem desequilíbrios das condições de concorrência nos mercados. Neste sentido, movimentos de fusões transnacionais são preferíveis em relação à estratégia de qualificação nacional de empresas na medida em que possam garantir a intensificação da concorrência no espaço regional. Portanto, um aumento da dimensão de mercado não constituiria um incentivo à formação de grupos econômicos com poder de mercado ampliado, mas, pelo contrário, produziria um saudável aumento da concorrência entre empresas localizadas em países distintos.

A avaliação permanente das condições de concorrência nos mercados, a redução progressiva dos auxílios concedidos pelos países desenvolvidos às suas indústrias e o estrito controle da ajuda financeira (de caráter regional ou setorial) concedida pelos poderes públicos locais ou nacionais são absolutamente imprescindíveis, não só por evitarem que tais instrumentos funcionem "mecanismo anticoncorrencial", mas também pelos obstáculos que estes mesmos instrumentos removem a fim de que seja alcançada 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 Europeia pode baixar diretrizes e normas que definam o tipo, a abrangência e o período de duração da assistência⁴ – ou mesmo impedir que a mesma seja concedida. A regulação comunitária de ajuda financeira 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, preservar as condições de concorrência ou evitar que a ajuda financeira seja empregada para expansão do patrimônio das empresas pela compra de competidores passa a ser também atributo da Comissão.

⁴ Recentemente, a Comissão aprovou normas que deverão orientar as futuras ajudas públicas às empresas aéreas europeias. 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 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 será destinada exclusivamente 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.

3. 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, a antiga CE implementou, 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.

A política adotada visou geralmente 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 programas de investimento de forma a garantir a 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. 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 estabelecia 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.

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;

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

- 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 a 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.

4. 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. Estes fundos ganharam crescente importância principalmente a partir da adesão ao mercado comunitário de sócios com economias de menor desenvolvimento relativo e do aprofundamento do processo de integração na década de oitenta.⁶

⁶ 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 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.

No âmbito da política regional, os principais instrumentos 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 infra-estrutura 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.
- 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 a seguir 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.

Outra prioridade da União Europeia é o apoio financeiro a projetos comunitários nas áreas de infraestrutura de transporte, energia e telecomunicações (algumas vezes interligados a programas de P&D). A assistência financeira para investimentos nestes setores decorre da percepção das autoridades comunitárias de que não há integração econômica sem a criação de infra-estrutura básica que elimine pontos de estrangulamento e viabilize o crescimento sustentável.

Os principais programas financiados pela Comunidade são: na área de transporte, recuperação da via ferroviária e rodoviária, maior integração entre os modais, remodelação de algumas hidrovias (ex. rio Reno) e readequação da frota marítima europeia; na área de energia, apoio financeiro para a construção de centrais nucleares, interconexão de redes elétricas, produção e transporte de petróleo, equipamento de minas e portos, expansão das redes de gás e promoção de programas de desenvolvimento tecnológico; na área de telecomunicações, o apoio ao desenvolvimento da *Integrated Services Digital Network* -- que integra redes de informática e telecomunicações --, do telefone móvel europeu, do programa de desenvolvimento de trocas eletrônicas de dados comerciais e da rede de comunicação de banda larga baseada na operação de satélites e de fibra ótica.

O quadro a seguir fornece informações sobre o montante de recursos destinado pela Comunidade para projetos nas áreas de infra-estrutura de transporte, energia e telecomunicações.

Quadro 2

Dotação para o financiamento de infra-estrutura

Setor	Período	Valor (em milhões de ECU's)
Transporte	1990-92	380
Energia	1990-92	350
Telecomunicações	1990-94	489

Fonte: Comissão das Comunidades Europeias.

5. 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 se adaptar 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 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 indústria⁷. Embora não sejam objetos 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.

⁷ São exemplos de distritos industriais na Europa as regiões da Terceira Itália, de Baden-Württemberg 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.

Conseqüentemente, o fenômeno do distrito industrial não pode ter como objeto básico de análise a firma como entidade isolada "(...) *but the characteristics of the industrial structure and the context in which it is implanted. Consequently, much more emphasis should be given to the creation of organisational forms under which the small firm can combine its advantages of flexibility with the support and stability that comes from larger networks... (it is) also the result of a process of dynamic interaction (a virtuous circle) between division-integration of labour and the formation of a permanent linking network between the districts and external markets*" (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 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.

Pode-se afirmar, portanto, que os distritos industriais são dotados de um lógica de funcionamento muito particular na qual as variáveis de mercado e o processo de decisão capitalista não são os únicos elementos definidores da estratégia de concorrência das firmas. Preservam-se atitudes de cooperação que resultam da forma particular pela qual as estruturas de mercado são permeadas pelos sistemas cultural e institucional existentes em determinada comunidade. Dois exemplos desta característica – o processo de formação e utilização dos recursos humanos e a dinâmica de operação do sistema de crédito no distrito industrial – são analisados a seguir.

A utilização dos recursos humanos no distrito industrial constitui um processo pelo qual cada trabalhador pode e deve aspirar a ocupações que melhor se adaptem às suas habilidades e permitam o permanente desenvolvimento de sua capacidade individual. Os regimes de trabalho abrangem um espectro variado, permitindo a alocação de trabalhadores em empregos de tempo integral ou parcial, em atividades desenvolvidas domesticamente (realizadas isoladamente ou em conjunto com a família) e até mesmo em regimes de auto-emprego em que a figura do empregado se confunde com a do patrão. Assim, o ambiente favorável à formação dos recursos humanos, o processo de especialização, o constante incremento da habilidade do trabalhador e a ampla mobilidade da mão-de-obra (que pode assegurar sempre a colocação que melhor se adapte às suas habilidades) transformam os recursos humanos em um bem comunitário. A especialização e a elevada produtividade da mão-de-obra são fatores determinantes da eficiência produtiva das firmas e, portanto, da qualidade dos bens produzidos no distrito industrial.

O sistema de crédito dos distritos industriais surge como decorrência das dificuldades de acesso a recursos financeiros enfrentadas por firmas de pequeno porte. A renda gerada nas atividades produtivas dos distritos industriais constitui a base de sustentação do sistema financeiro local. Em contrapartida, a demanda de crédito das firmas pode ser quase sempre atendida com recursos da própria comunidade. Porém, a administração do sistema de crédito possui algum grau de complexidade, dado que seus administradores estão sujeitos ao *lobby* e às pressões de clientes. Algumas vezes pode ser facilitada a realização de operações financeiras baseando-se o julgamento de sua viabilidade apenas em elementos de caráter subjetivo. Desta maneira, ao mesmo tempo em que decidem fornecer crédito para amigos ou pessoas de prestígio e influência na comunidade, os administradores devem zelar pela confiabilidade e pela solvência do sistema. Para tanto, o sistema de crédito e o setor produtivo devem forjar um padrão de comportamento que permita estabelecer critérios seguros de avaliação em torno da viabilidade dos investimentos produtivos, bem como das operações financeiras correspondentes. De alguma forma, é necessário garantir apenas a realização de operações financeiras seguras, pois a ruptura do sistema de crédito pode levar à desestruturação produtiva do distrito industrial.

Concluindo; as condições de operação dos distritos industriais envolvem, em linhas gerais, a interação de um conjunto complexo de fatores que abrange desde especificidades das firmas e dos recursos humanos disponíveis na comunidade, passando pela estrutura competitiva e pelos processos de criação e difusão do progresso técnico e especialmente as condições sócio-econômicas e o conjunto de instituições capazes de assegurar um ambiente favorável à manutenção da eficiência, da qualidade dos bens produzidos e da competitividade das firmas. Estes elementos, geridos por entidades públicas e privadas de âmbito regional ou municipal, funcionam como indutores de processos de reestruturação produtiva de natureza regional, centrados em atividades industriais tradicionais e conduzidos à margem das políticas e dos instrumentos tradicionais de reestruturação da Comunidade.

6. A POLÍTICA INDUSTRIAL NA UNIÃO EUROPÉIA: ALGUMAS LIÇÕES PARA O MERCOSUL

Vencido o período de transição, o projeto de integração no MERCOSUL deslocará para o plano regional o debate sobre as possibilidades de implementação e sobre o estilo de gestão da política industrial. Frente à agenda da integração, parece pouco provável que os países preservem autonomia que lhes permita manter instrumentos de promoção e reestruturação industrial de aplicação restrita ao âmbito das economias nacionais.

Segundo sugere Correa & outros (1992), "(...) a eliminação das barreiras comerciais intra-regionais, num contexto onde vigoram significativos desníveis de competitividade, provoca dois tipos de efeitos: altera a pauta de produção das firmas através de fusões e associações e gera mudanças de localização industrial no interior da região, quando não for possível corrigir os desníveis de competitividade através da opção anterior. (...) A menos que se busque um padrão de inserção internacional baseado em dotações específicas de fatores, um regime liberal de comércio exterior deve ser acompanhado de algum tipo de política industrial ativa que crie as condições para permanente mudança das vantagens comparativas estabelecidas."

Neste sentido, o processo de integração na CE, ao contemplar a implementação de uma política industrial em nível comunitário, fornece uma referência para o debate sobre política industrial no MERCOSUL. A existência de um amplo consenso entre as partes negociadoras e a opção pela liberdade de comércio e pelo funcionamento competitivo dos mercados como único vetor capaz de compatibilizar o plano da integração regional com o objetivo de manter a competitividade e a inserção da indústria europeia no mercado mundial definem conjuntamente o cenário de implementação e o estilo de gestão da política industrial da CE.

No plano dos instrumentos de intervenção, a política comunitária revela uma preferência pelo ataque horizontal dos problemas de competitividade industrial seja na esfera intra-regional seja da indústria europeia *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. Tal estratégia decorre da avaliação de que, no passado, as políticas setoriais, de uso difundido entre os estados membros, 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, desviado de aplicações com maior garantia de retorno.

Isto significa que, além da política tecnológica e dos instrumentos específicos de reestruturação industrial, as políticas comercial e de concorrência e o poder de compra do estado transformam-se em mecanismos de sustentação da política industrial da CE. Estas políticas são responsáveis pela manutenção de um ambiente concorrencial e aberto que insere as pressões competitivas como elemento que força a adoção de estratégias microeconômicas visando permanentemente o ajuste estrutural da indústria. Analisando o conjunto de seus instrumentos, a política industrial comunitária atenta para os problemas de eficiência e de competitividade industrial sem negligenciar os custos fiscais das políticas de ajuste. Ou seja, tal política parece estar orientada pela avaliação de que a política industrial constitui o principal instrumento de promoção da competitividade e do bem-estar social.

No atual estágio do processo de integração no MERCOSUL, os negociadores têm privilegiado os esforços de harmonização dos instrumentos de política comercial visando propiciar as condições para o estabelecimento de uma união aduaneira na região a partir do final de 1994. Todavia, dado o caráter aberto da integração, políticas industriais convergentes passam a desempenhar um papel ativo como instrumento de reestruturação e reconversão industrial⁸ e na definição de uma inserção internacional baseada em vantagens comparativas dinâmicas. Embora façam parte da agenda de negociações definida no Cronograma de Las Leñas, as discussões em torno do estilo de política industrial a ser adotada pelos países encontram-se ainda pouco amadurecidas.

⁸ Apropriando-se da definição proposta por ATIYAS & OUTROS (1990), o presente trabalho entende política de reestruturação e de reconversão industrial como "(...) a set of articulated actions undertaken by firms, sometimes coordinated by outside (banks, governments), aimed at restoring competitiveness, once it has been eroded substantially. Less often, restructuring takes place in an attempt to prevent firms from falling behind the international price-performance frontier (or the domestic frontier for producers naturally shield from import competition)."

Pelas razões alegadas anteriormente, não há dúvida de que o projeto de integração no MERCOSUL impõe a discussão sobre a convergência das políticas industriais como tema obrigatório da agenda de negociação entre os países. Porém mais do que isso, o MERCOSUL também promove mudanças no ambiente competitivo ao definir um mercado ampliado e ao reafirmar o vetor liberalizante das políticas comerciais que os países vêm adotando desde meados da década de 1980. As estratégias de concorrência das firmas, indústrias e países passam a ser efetivadas dentro deste novo contexto, e portanto, devem levar em consideração os impactos da formação do mercado regional sobre a sustentabilidade das configurações produtivas. Nestes termos, segundo sugere Atiyas & outros (1990) "(...) a feasible change in the economic environment is desirable if the adjustments it induces in restructuring decisions have outcomes that improve social welfare, net of the cost of implementing the proposed changes."

Com base nesta premissa, cabe avaliar os principais obstáculos a serem superados a fim de que se possa implementar uma política industrial comum no MERCOSUL. De imediato é necessário descartar a opção pela não política. A implementação de políticas de estabilização de corte liberal e as restrições fiscais enfrentadas pelo Estado argentino têm se apresentado, desde o final da década de 1970, como os principais obstáculos para a implementação de políticas de promoção industrial naquele país. Diferentemente do Brasil, que, ao longo dos últimos vinte anos, preservou instrumentos e implementou políticas industriais ativas, o contexto econômico da Argentina implicou no gradual abandono e perda de tradição quanto ao papel do Estado na promoção da competitividade industrial. Em princípio, a opção no âmbito do MERCOSUL pela adoção do atual "modelo argentino" parece ser incompatível com o objetivo de constituir uma integração capaz de propiciar fatores para a ampliação permanente da competitividade regional, a não ser que se busque, em lugar desta estratégia, um estilo de integração baseado apenas no aproveitamento de vantagens comparativas estáticas. Mesmo neste caso, é importante salientar que corre-se o risco de promover uma integração fragilizada, dificilmente sustentável no longo prazo em função dos significativos diferenciais de eficiência existentes entre as economias da região.

Admitida a necessidade de implementação de políticas industriais convergentes no MERCOSUL, Atiyas & outros (1990) fornece uma agenda que permite avaliar os obstáculos a serem superados a fim de que os objetivos de reestruturação possam ser permanentemente alcançados: "(...) *These barriers are subsumed under three broad categories: discipline, mobility and resources. Discipline-related barriers are those that shelter firms from the sources of competition, prolong their survival, and allow managers to postpone restructuring decisions. Barriers that constrain mobility reduce the capacity of firms to move factors in response to a changing environment. Discipline and mobility have proven, however, to be insufficient to bring about relatively efficient restructuring outcomes when resources – skills, information, finance – are unavailable. For each set of barriers (...) government actions (are) required along three dimensions: remove of policy distortions, introduction of rules and mechanisms to offset perceived market failures, and the creation of institutions to implement and enforce those rules.*"

A superação do primeiro conjunto de barreiras, relacionadas com a redução das fontes de concorrência, depende em grande medida da implementação de políticas de comércio exterior, de competição e da utilização do poder de compra do estado como instrumentos compatíveis com a promoção de um ambiente concorrencial e aberto no MERCOSUL. Trata-se de preservar a concorrência no interior do mercado unificado (limitando o poder de mercado dos oligopólios e garantindo contestabilidade aos mercados) e de criar pressões competitivas através da abertura do mercado regional ao comércio exterior. Esta estratégia cria um ambiente que reforça a competitividade industrial e obriga as empresas a empreender esforços para o constante aprimoramento da eficiência produtiva e da qualidade de seus produtos.

A eliminação de barreiras à mobilidade dos fatores produtivos dependerá da adoção de políticas que visem minimizar os impactos gerados pela integração sobre o processo de reestruturação produtiva na região. Somente a partir da consolidação de expectativas otimistas sobre os ganhos e vantagens da integração é que as partes envolvidas estarão dispostas a abrir mão de medidas tendentes a limitar a livre circulação dos fatores produtivos. Não há dúvida de que o consenso político, a gestão transparente e a estabilidade dos instrumentos de política industrial são elementos substanciais para garantir as pré-condições necessárias para viabilizar os esforços de integração no MERCOSUL, criando condições eqüitativas de concorrência entre os diferentes países e consolidando, assim, um ambiente favorável à eliminação das barreiras à livre mobilidade dos fatores.

Por fim, no caso do MERCOSUL, a escassez de recursos (principalmente de ordem financeira) que possam ser direcionados à reestruturação produtiva ainda constitui um dos principais obstáculos à implementação de políticas de promoção industrial no âmbito regional. Aqui as dificuldades são de duas ordens. A primeira, de caráter estrutural, está relacionada com o elevado grau de endividamento do estado e com a crise fiscal dos países do MERCOSUL. A definição de fontes de financiamento para programas de reestruturação industrial e de capacitação tecnológica e a manutenção da estabilidade macroeconômica que estabeleça um ambiente de confiabilidade para as iniciativas empresariais depende do êxito das políticas de estabilização em curso e principalmente das possibilidades de afrouxamento das restrições de ordem fiscal. A segunda dificuldade está relacionada com o aparato institucional do MERCOSUL. O Tratado de Assunção não define qualquer mecanismo ou fundo de financiamento para programas regionais de reestruturação e reconversão industrial. Neste particular, as restrições financeiras poderiam ser de alguma forma minimizadas com o desvio de uma fração dos recursos fiscais gerados pela cobrança do imposto de importação, após a instituição da tarifa externa comum, para a criação de um fundo de ajustamento estrutural da indústria.

A política industrial da CE parece consubstanciar em seus princípios o arcabouço institucional e regulatório necessário à superação dos três obstáculos à reestruturação industrial apontados anteriormente. A opção por uma política industrial de corte predominantemente horizontal elimina os obstáculos à consolidação de um ambiente concorrencial e aberto transformando as políticas de comércio exterior e de concorrência em indutores da competitividade industrial. Ademais, os instrumentos de reestruturação industrial viabilizam ajustes sistemáticos das condições de produção de forma a manter a competitividade das empresas, eliminando as resistências à livre mobilidade de fatores produtivos no mercado regional. Por fim, a vontade

política e o consenso entre os países em torno da importância estratégica do processo de integração da CE e a relativa saúde financeira dos Estados fornecem as condições para a eliminação das restrições relacionadas à disponibilidade de recursos. Não há dúvida, de que o êxito na superação destes obstáculos transforma o modelo de política industrial comunitária em marco de referência para a discussão sobre o estilo de política industrial para o MERCOSUL.

Segundo o exposto, políticas industriais que integrem a dimensão comunitária devem, como princípio geral, combinar o ataque horizontal dos problemas de competitividade industrial com a dimensão setorial da intervenção pública. As políticas de corte horizontal visam garantir a manutenção de um ambiente concorrencial e aberto como mecanismos permanentes de ajustamento estrutural. As políticas setoriais devem assegurar uma redução dos desníveis de competitividade entre os países da região, eliminando os riscos de difusão de acordos setoriais que impliquem na imposição de barreiras informais ao comércio e, portanto, no fechamento dos mercados locais. Portanto, a consecução de um programa integração econômica, que não esteja baseado unicamente no aproveitamento de vantagens comparativas estáticas, requer instrumentos de política industrial que promovam 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.

7. 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 **infra-nacional** 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. Tal estratégia decorre da avaliação de que, no passado, as políticas setoriais, de uso difundido entre os estados membros, 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, desviado de aplicações com maior garantia de retorno.

Além dos instrumentos específicos de reestruturação industrial, as políticas comercial e de concorrência são responsáveis pela manutenção de um ambiente concorrencial e aberto que insere as pressões competitivas como elemento que força a adoção de estratégias microeconômicas visando permanentemente o ajuste estrutural da indústria. Cabe ainda, salientar que a regulação da competição no âmbito comunitário funciona como mecanismo de "salvaguarda" dos eventuais impactos perversos dos programas nacionais de ajuda financeira e reestruturação industrial sobre as condições de concorrência no mercado europeu.

Analisando o conjunto de seus instrumentos, a política industrial comunitária atenta para os problemas de eficiência e de competitividade industrial sem negligenciar os custos fiscais das políticas de ajuste. Ou seja, a gestão comunitária parece estar orientada pela avaliação de que a política industrial constitui o principal instrumento de promoção da competitividade e do bem-estar social.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ATIYAS, I., DUTZ M. & FRISCHTAK, C. (1992) *Fundamental Issues and Policy Approaches in Industrial Restructuring*. Banco Mundial (Industry Series Paper no. 36).
- 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.
- COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPÉIAS (1991) *A Política Industrial Comunitária para os Anos 90 in Boletim das Comunidades Européias* (Suplemento nº 3/91).
- GATT (1993) *Examen de las Políticas Comerciales - Comunidades Europeas*. Genebra.
- GRAUWE, P. DE (1991) *The 1992 European Integration and Regional Development Policies*.
- JACQUEMIN, A. & SAPIR, A. (1990) *Competition and Imports in the European Market*. Centre for Economic Policy Research (CEPR), Londres (Discussion Paper no.474).
- 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. (1988) *Structural Adjustment Policies in Developed Countries*. UNCTAD.
- SCHMITZ, H. & MUSYCK, B. (1993) *Industrial Districts in Europe: policy lessons for developing countries?* Institute of Development Studies (Discussion Paper no. 324).
- NEVEN, D. & RÖLLER, L. (1990) *European Integration and Trade Flows*. Centre for Economic Policy Research (CEPR), Londres (Discussion Paper no. 367).
- PYKE, F. & SENGENBERGER, W. (1990) organiz. *Industrial Districts and Inter-firm Cooperation in Italy*. ILO Office.

FUNCEX



**fundação
centro de estudos
do comércio
exterior**

Ajudando o Brasil a expandir fronteiras

www.funccx.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

funccx@funccx.com.br