

“Buen Vivir” e “Extrativismo”: transformação produtiva no Equador durante o Governo de Rafael Correa

“Buen Vivir” and “Extractivism”: Productive transformation in Ecuador during Rafael Correa’s Government

ALEXANDRE JERÔNIMO DE FREITAS

Professor associado da Pós-graduação em economia regional e desenvolvimento. Coordenador do Centro de Estudos da Economia do Mar - UFRRJ. RJ – Brasil

orcid.org/0000-0003-3397-5210

alexandrefreitas76@yahoo.com.br

HENRIQUE MOURA FERREIRA

Graduação em Ciências Econômicas, UFRRJ. RJ – Brasil

moura.henrique1996@gmail.com

orcid.org/0000-0003-1719-6946

RESUMO

Muitos críticos têm denominado os chamados governos progressistas de neoextrativistas. Teriam apenas reproduzido a tradicional estrutura produtiva orientada pelas atividades primário-exportadoras. Este trabalho analisará o caso do Equador durante o governo de Rafael Correa (2007-2017). O objetivo é mensurar o ritmo e a direção do processo de mudança estrutural do país, principalmente, durante o período de vigência dos planos nacionais para o Buen Vivir (2009 a 2013 e 2013 a 2017). Foi realizada uma análise setorial da manufatura através do uso da classificação por intensidade tecnológica adotada pela OCDE. Os resultados apresentam avanços significativos nos subsetores mais tecnológicos da indústria de transformação equatoriana, contradizendo o argumento de que a estrutura produtiva em nada se modificou.

Palavras-chave: Transformação Estrutural, Extrativismo, Progressismo, Equador.

ABSTRACT

Many critics have called the so-called progressive governments neoextractivist. They would have only reproduced the traditional productive structure oriented by primary-export activities. This paper will analyse the case of Ecuador during the government of Rafael Correa (2007-2017). The objective is to measure the pace and direction of the country's structural change process, especially during the period of the national plans for Buen Vivir (2009-2013 and 2013-2017). A sectoral analysis of manufacturing was carried out using the technological intensity classification adopted by the OECD. The results show significant advances in the most technological subsectors of Ecuador's manufacturing industry, contradicting the argument that the productive structure has not changed at all.

Keywords: Structural Change, Extractivism, Progressism, Equator.



<http://dx.doi.org/10.51861/ded.dmvtrt.1.581>

Recebido em: 11 de março de 2022. Aprovado em: 21 de dezembro de 2022.

INTRODUÇÃO

América Latina sempre foi um continente onde, a despeito da disparidade social, política e econômica existente entre seus países, por uma contingência histórica de difícil explicação, por diversas vezes seguiu trajetórias comuns em seu desenvolvimento econômico. Do período de formação dos Estados/Economias Nacionais (1810-1870), passando pelo período do Boom Exportador ou, na terminologia da CEPAL, crescimento Hacia Fuera (1870-1930), continuando pelas décadas de industrialização, ou crescimento Hacia Dentro (1930-1960), atravessou um período de ditaduras militares (1960-1980) e de crises econômicas e alta inflação (1980). Finalmente durante meados dos anos 1980 e toda a década de 1990, o continente adotou reformas econômicas liberais contidas numa visão de desenvolvimento econômico conhecida por Consenso de Washington.

Em resposta ao baixo desempenho econômico e crise social experimentada durante os anos liberais, uma nova conjuntura política surgiu a partir dos anos 2000 com a chegada ao poder de candidatos que possuíam projetos de governo cuja característica comum foi de reversão das políticas liberais que haviam sido adotadas em todo continente.

Este processo se iniciou com a vitória de Hugo Chávez na Venezuela em 1998. Depois com a vitória de Ricardo Lagos em 2000 no Chile, seguido de Luiz Inácio Lula em 2002 no Brasil, Néstor Kirchner em 2003 na Argentina, Tabaré Vázquez em 2004 no Uruguai, Evo Morales em 2005 na Bolívia, Rafael Correa em 2006 no Equador e, por fim, Fernando Lugo em 2008 no Paraguai. Estes governos passaram a adotar medidas voltadas a redução da desigualdade, de promoção de maiores gastos sociais, do combate à pobreza através de políticas de renda e de crescimento econômico e geração de emprego.

Alguns autores têm levantado a hipótese de que pouco teria sido feito por estes governos para transformar a base produtiva destes países. O boom de commodities teria estimulado ainda mais setores ligados a exploração de recursos não-renováveis e atividades agropecuárias. Estava em curso apenas reprodução do tradicional modelo agrário-exportador com um recorte social (SVAMPA, 2019; ACOSTA & BRAND, 2018; LANDER 2019)

A reprodução e modelos tradicionais de desenvolvimento calcados na exportação de recursos naturais não renováveis e/ou de bens agropecuários teria se transformado no que alguns autores definiram como “neoeextrativismo”. Svampa (2019) afirma que os países da América Latina teriam transitado de um modelo econômico definido pelo Consenso de Washington para o que ela definiu como “Consenso das Commodities”. Trata-se de uma transformação na direção da reprimarização das economias latino-americanas. O “neoeextrativismo” para autora se define como um “modelo de desarrollo basado en la sobreexplotación de bienes naturales, cada vez más escasos, en gran parte no renovables, así como en la expansión de las fronteras de explotación hacia territorios antes considerados como improductivos desde el punto de vista del capital” (SVAMPA, 21, 2019).

Outra definição sobre neoextrativismo é dada por Gudynas. Segundo ele, ela consiste na “apropiación de recursos naturales en grandes volúmenes y/o alta intensidad, y que son exportados como materias primas o commodities” (GUDYNAS, 2021, p. 23). Este conceito envolveria uma série de atividades que vão desde a mineração e exploração de petróleo até setores ligados a agropecuária e pesca. O autor também destaca que apesar do neoextrativismo ter impactos locais ele é determinado por condições externas de demanda e preços. Por fim, ainda segundo Gudynas (2021), deve-se destacar que os recursos originados destas atividades são extraídos e/ou colhidos, não são fruto de qualquer espécie de beneficiamento ou manufatura.

Um dos países mais usados como exemplo é o Equador. Svampa (2019) argumenta que o governo Córrea aprofundou ainda mais a dependência do país de recursos naturais. Gudynas (2015) vai na mesma linha. Embora reconheça que o Equador tenha reconhecido os direitos da natureza durante o governo Córrea, o autor afirma que o mesmo terminou por seguir o modelo tradicional de exploração de recursos naturais. Acosta e Brand (2018, p. 120) afirmam que o “Plan Nacional de Desarrollo de Ecuador cambió de nombre a Plan del Buen Vivir y propaga la necesidad de superar el extractivismo, pero en la práctica no se cumple este lema, ni siquiera en el propio plan... el gobierno de Correa ahondó el extractivismo”

Após os dois planos de desenvolvimento implementados pelo Equador, teria a estrutura produtiva equatoriana se concentrado ainda mais em recursos não-renováveis no período mencionado? Haveriam os setores ligados ao extrativismo, acelerado seu crescimento?

O início do século XXI foi um período em que desveladas incertezas pairavam-se sobre a conjuntura econômica e política do Equador. No ano de 1999, o país atravessava o apogeu da crise que já estava por chegar desde 1992 (ACOSTA, 2006). A economia encontrava-se em depressão e abalada por uma acentuada crise bancária e monetária, além também, do elevado nível de inflação que já provocava certa dolarização informal da economia.

As décadas de 1980 e 1990 foram tempos de implementação das políticas recomendadas pelo Consenso de Washington. Este período liberal também foi acompanhado por turbulência política. Nenhum dos presidentes que tomaram posse no período anterior a Rafael Corrêa, permaneceu no cargo por mais de dois anos. Essa instabilidade política desacreditou a classe política tradicional ligada à oligarquia rural e financeira do Equador

O governo de Rafael Corrêa representou uma transição de condução econômica para o Equador, tal como foi para diversos países latino-americanos que experimentaram a tendência da onda rosa (pink tide), no início do século XXI. A promulgação de uma nova constituição em 2008 estabeleceu os fundamentos do que viria a ser conhecido como a “Revolução Cidadã”. Um de seus pontos mais inovadores foi uma nova concepção de sociedade: “*Buen Vivir*”.

Buen Vivir é a tradução da palavra Quechua “*sumak kawsay*” que poderia ser definida, resumidamente, como uma nova forma de relacionar as pessoas com a natureza. Consiste em uma relação umbilical entre o bem-estar da humanidade e a relação harmoniosa com *Pachamama*, a mãe terra. Esta nova visão de mundo exigia a necessidade de garantir os direitos da natureza na Constituição de 2008:

A natureza ou *Pachamama*, onde se reproduz e se realiza a vida, tem direito a que se respeite integralmente sua existência e a manutenção e regeneração de seus ciclos vitais, estrutura, funções e processos evolutivos (Artigo 71).

Esta concepção inovadora de sociedade tornou-se a pedra angular para a elaboração de dois planos nacionais de desenvolvimento. No que diz respeito à mudança na estrutura produtiva equatoriana, o objetivo foi promover a transformação da matriz produtiva, a fim de propagar uma maior diversificação na economia e dinamização da produtividade, bem como, garantir a soberania nacional da produção interna e reduzir a dependência dos setores primário-exportadores (SENPLADES, 2013).

Após o período de governo de Rafael Correa (2007-2017), qual foi seu legado em termos de transformação da estrutura produtiva? Como se comportou a indústria manufatureira no período? Terá sido o Equador um caso de “neoextrativismo”?

PLANOS NACIONAIS PARA EL BUEN VIVIR

Primeiramente, antes de analisar os resultados, é importante entender como a relação entre o *Buen Vivir* e a mudança estrutural foi pensada pelo governo equatoriano. Seu planejamento foi definido em dois Planos Nacionais de Desenvolvimento: *Plano Nacional para el Buen Vivir* (2009-2013) e *Buen Vivir: Plan Nacional* (2013-2017).

O primeiro plano serviu de base para a construção das estratégias de desenvolvimento do governo de Córrea. Dois pontos são evidentes desde o início: a crítica ao período neoliberal dos governos anteriores e uma postura propositiva para criar uma alternativa pós-neoliberal. Esta alternativa foi definida pelo *Buen Vivir*. A geração de “un círculo virtuoso en el que la economía social/solidaria actúa al servicio de las necesidades humanas y en armonía con el ecosistema” (SENPLADES, 2009, 103). Como isto se relaciona com a transformação produtiva?

O princípio adotado foi a transformação do padrão de especialização da economia por meio da “substituição seletiva de importações”. Trata-se de superar o modo de acumulação primário-extrativista-exportadora, no qual a economia equatoriana foi historicamente baseada. Em seu lugar, se promoveria um novo padrão de acumulação baseado na indústria e serviços de maior valor adicionado, com uma maior capacidade de geração tecnológica e aumento da produtividade da economia. Por fim, esta estratégia permitiria o crescimento dos salários e a expansão do mercado interno para novos setores (SENPLADES, 2009).

Nesta estratégia, a natureza é um elemento endógeno fundamental. O uso da grande biodiversidade do país impulsionaria o nascimento de novos setores produtivos modernos:

“La mayor ventaja comparativa que tiene el país es su biodiversidad y, sin duda, la mayor ventaja competitiva que podría tener es saber utilizarla, mediante la conservación y la construcción de industrias propias relacionadas con la bio y la nanotecnología” (SENPLADES, 2009, p. 74).

O Segundo Plano Nacional para o “Buen Vivir” foi lançado quatro anos depois, em 2013. Este procurou seguir as diretrizes estabelecidas no primeiro plano, mas com metas bem definidas para cada setor. A estratégia traçada continuou a ser “transformación en las estructuras productivas que promuevan la sustitución de importaciones y la diversificación productiva” (SENPLADES, 2013, p. 292).

A tabela abaixo lista os principais objetivos e as principais medidas que o plano estabeleceu para a mudança na matriz produtiva do país.

Tabela 1 - Plano Nacional para el Buen Vivir: Principais Objetivos e Medidas Propostas.

Objetivos	Principais medidas
Diversificar e gerar de maior valor adicionado na produção nacional	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimento das indústrias estratégicas • Desenvolvimento da indústria naval • Promoção da substituição seletiva de importações
Promover intensidade tecnológica na produção de bens primários, intermediários e finais	<ul style="list-style-type: none"> • Articulação de pesquisas científicas e tecnológicas com o setor produtivo • Fomento dos investimentos privados nacionais ou estrangeiros que promovam transferência tecnológica e inovações
Diversificar e gerar maior valor adicionado em setores prioritários que promovam serviços	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimento do setor de serviços • Gerenciamento da infraestrutura para promover um sistema competitivo • Desenvolvimento das atividades de serviços ambientais
Potencializar processos comerciais diversificados e sustentáveis no âmbito da transformação produtiva	<ul style="list-style-type: none"> • Estabelecimento do investimento público como um agente da transformação produtiva • Priorização de políticas de aquisição pública • Promoção da inovação e da transferência tecnológica em contratações públicas de serviços importados • Maximização da incorporação de capital nacional em projetos estatais estratégicos
Articular a gestão de recursos financeiros e não financeiros para transformação da matriz produtiva	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimento da estrutura legal e regulatória do popular e solidário sistema financeiro nacional • Promoção do crédito para produção, intensificando-se o financiamento popular.

Fonte: SENPLADES (2013). Elaboração própria.

A lógica da estratégia permaneceu a mesma, mas quatro anos após o primeiro plano foi possível ter uma melhor compreensão das deficiências e elaborar as medidas para superá-las. As políticas para estimular a inovação e a transferência de tecnologia foram priorizadas e planejadas de forma transversal, buscando conectar a natureza ao processo produtivo por meio de atividades econômicas sustentáveis e de maior valor agregado.

O setor de serviços também foi visto como essencial para o processo. A necessidade de expandir a oferta e a eficiência dos serviços ligados à logística, infraestrutura e bens públicos foi detectada. Os serviços financeiros e bancários foram transformados para aumentar oferta de crédito para as comunidades rurais e as micro, pequenas e médias empresas.

Por fim, destaca-se a maior presença do Estado. Não só através de maior investimento público, mas também pelo lado da demanda. As compras públicas passaram a servir como elemento importante para expandir o mercado e gerar riqueza para as empresas nacionais. Quais foram os impactos destes planos na estrutura produtiva do país?

BUEN VIVIR E DIVERSIFICAÇÃO PRODUTIVA

Antes de dar início à análise do desenvolvimento da indústria manufatureira do Equador, faz-se necessário ressaltar duas questões que afetaram diretamente a implantação dos planos econômicos no Equador: a questão da dolarização e o terremoto do ocorrido no país em 2016.

No tocante a dolarização da economia equatoriana, ela foi adotada pelo então presidente Jamil Mahuad Witt em janeiro de 2000. O país que vivenciava uma profunda depressão econômica e uma grave crise no sistema financeiro ao final da década de 1990, optou pela dolarização, afim de controlar a inflação anual que alcançava os dois dígitos.

De acordo com a ex-ministra da economia e finanças do Equador Wilma Salgado (2000), esta medida foi muito mais um último gesto político desesperado do governo, devido a absoluta perda de popularidade, do que uma medida planejada e analisada tecnicamente. Segundo Alberto Acosta (2006), a dolarização transcende o objetivo de retomada da estabilização de preços: “a decisão de dolarizar a economia respondeu à dinâmica dos interesses políticos hegemônicos e à lógica do capital internacional, em vinculação estreita com grande parte dos grupos dominantes do país” (Acosta, 2006, p. 222).

Entretanto, aqui nos interessa o impacto da dolarização sobre a possibilidade de realização de uma estratégia de transformação produtiva liderada pelo Estado. Ela restringe os instrumentos a disposição do governo para implementar esta estratégia. O Banco Central equatoriano, necessariamente, teve de abdicar de seu papel como prestador de última instância e limitar os seus instrumentos

de política monetária, creditícia e cambial. Além disso, os investimentos públicos são limitados pela necessidade do governo de utilizar uma moeda que não emite para realizar suas despesas.

O outro apontamento a se destacar antes da análise dos indicadores é a respeito do terremoto de 2016 no Equador. Em 16 de abril de 2016, um terremoto de magnitude 7,8 na escala Richter, considerado de nível grave e capaz de danificar grandes estruturas, atingiu a costa do Equador provocando centenas de mortos e milhares de feridos, além vultosos prejuízos à economia do país. Segundo estudo realizado pelo Instituto Nacional de Estatística e Censos do Equador, o terremoto teria provocado uma perda catastrófica estimada em 676,5 milhões de dólares à economia equatoriana (INEC, 2017).

A respeito da estrutura produtiva da indústria manufatureira do Equador, cabe ressaltar seu perfil bastante concentrado e com predominância dos subsetores de baixa e média-baixa intensidades tecnológicas, sendo muitos deles correlacionados às atividades extrativistas. A tabela 2 além de revelar a participação média de cada subsetor no valor adicionado da indústria manufatureira ao longo do período de 1998 a 2017, também distingue cada subsetor segundo o grau tecnológico de sua atividade. Conforme é possível observar, apenas a participação média do subsetor de alimentos e bebidas e do subsetor de Coques e produtos petrolíferos correspondeu a 61,58% de toda indústria manufatureira. Enquanto a participação média de todos os subsetores de alta e média alta tecnologia refletem somente 9,61% de toda a indústria.



Tabela 2 – Definição dos subsetores da manufatura segundo seus graus tecnológicos e as respectivas participações médias no valor adicionado manufatureiro de 1998 a 2017.

Subsetores de baixa intensidade tecnológica			Subsetores de média-baixa intensidade tecnológica			Subsetores de Média-alta intensidade tecnológica			Subsetores de alta intensidade tecnológica		
Código ISIC rev.3	Subsetor	Participação Média do Subsetor	Código ISIC rev.3	Subsetor	Participação Média do Subsetor	Código ISIC rev.3	Subsetor	Participação Média do Subsetor	Código ISIC rev.3	Subsetor	Participação Média do Subsetor
15	Alimentos e Bebidas	32,93%	23	Coque e produtos petrolíferos refinados	28,65%	24	Produtos químicos	5,76%	30+32+33	Máquinas de escritório e informática/ Equipamentos de rádio, TV e comunicação/ Instrumentos médicos	0,10%
16	Produtos do Tabaco	0,23%	25	Produtos de borracha e plástico	4,69%	29	Máquinas e equipamentos	1,04%			
17	Têxtil	2,4%	26	Outros produtos minerais não metálicos	6,21%	31	Equipamento elétrico	1,01%			
18	Vestimentas	1,06%	27	Metais básicos	2,77%	34	Veículos motorizados, reboques e semirreboques	1,55%			
19	Couro e produtos relacionados	0,66%	28	Produtos fabricados de metal	2,18%	35	Outros tipos de transporte e equipamentos	0,15%			
20	Produtos de madeira	1,66%									
21	Produtos de papel	3,77%									
22	Impressão e reprodução de mídia gravada	1,78%									
36	Móveis	1,44%									

Nota: Os subsetores 30,32 e 33 foram agregados, pois assim foram disponibilizados os dados na UNIDO INDSTAT2.

Fonte: Elaboração própria com base nos dados UNIDO INDSTAT2.

Sendo assim, para aperfeiçoar a investigação sobre a manufatura equatoriana foi necessário elaborar os indicadores segmentando o setor manufatureiro, de modo a particularizar o crescimento do setor com a presença e a ausência desses dois subsetores hegemônicos. Esta medida torna-se interessante para a análise, uma vez que, assim poderá ser melhor verificado se ocorreu um maior grau de diversificação da indústria manufatureira equatoriana ao longo do período de vigência dos Planos Nacionais.

Os primeiros indicadores sobre a mudança na estrutura produtiva equatoriana durante o governo de Rafael Correa correspondem ao desenvolvimento do valor adicionado manufatureiro, bem como, a participação do valor adicionado deste setor no PIB do país (gráficos 1.1 e 1.2).

Gráfico 1.1) Valor Adicionado Manufatureiro em milhões de dólares (preços correntes)

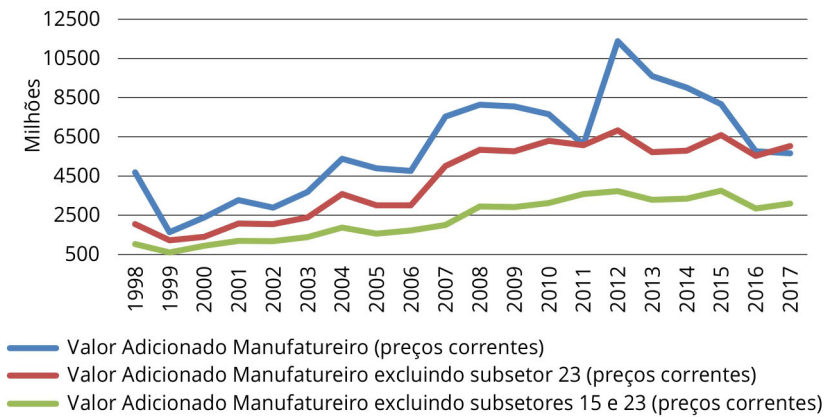
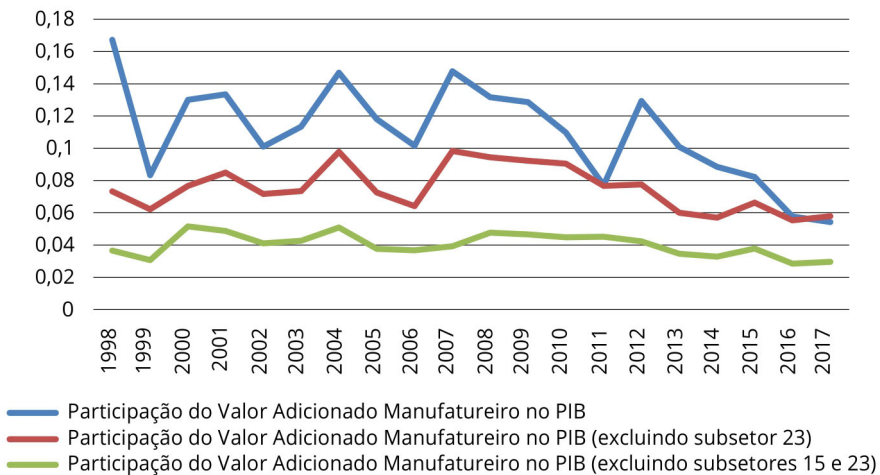


Gráfico 1.2) Participação do Valor Adicionado Manufatureiro em percentual do PIB.

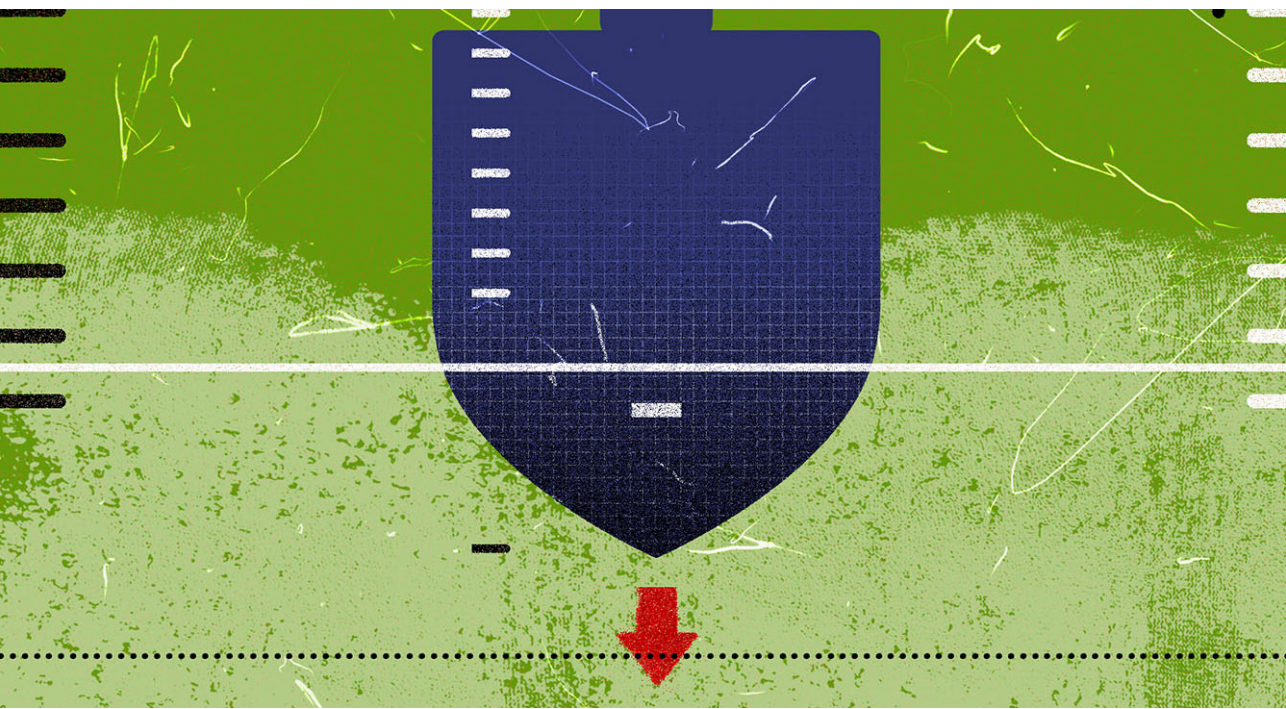


O gráfico 1.1 revela discrepância de comportamento do valor adicionado da manufatura com a presença e a ausência dos subsetores de alimentos e bebidas e coques e produtos refinados petrolíferos (códigos 15 e 23, respectivamente). Como mencionado anteriormente, estes subsetores abrangem um grande volume do valor produzido do setor manufatureiro, por isso, devido a intensa retração do subsetor 23 a partir do ano de 2012, poderia se entender que toda a indústria da transformação estaria em declínio, contudo não é o que acontece.

O valor adicionado manufatureiro incluindo este subsetor, atingiu US\$ 8.046.639.136,00 em 2009 e US\$ 8.159.977.964,00 em 2015. Quando é excluído este subsetor, o valor adicionado manufatureiro chegou a USD 5.766.739.326,00 em 2009 e US\$ 6.582.016.880,00 em 2015. Ou seja, incluindo o subsetor de Coque e refinados do petróleo, o crescimento da indústria de transformação nesses 6 anos foi de apenas 1,41%, mas quando excluído o subsetor, o crescimento é de 14,14%.

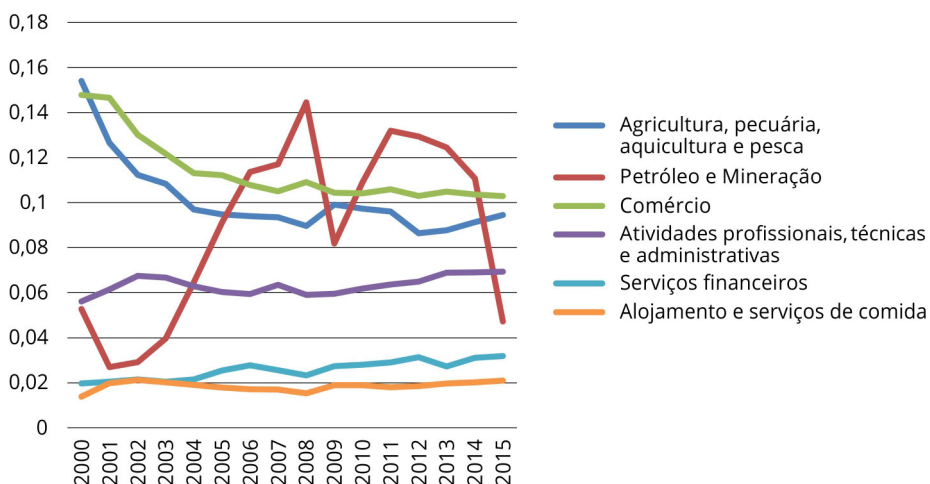
Da mesma forma, o valor adicionado manufatureiro também não ascendeu por conta do crescimento do subsetor de alimentos e bebidas. Enquanto em 2009 o valor adicionado dos demais subsetores correspondeu a USD 2.910.907.690,00, em 2015 o valor foi de USD 3.750.224.384,00. Ou seja, excluindo os dois subsetores preponderantes, o crescimento de todos os demais subsetores correspondeu a 28,83%.

O indicador demonstrado no gráfico 1.2 representa a participação do setor manufatureiro no PIB, incluindo ou não os dois subsetores predominantes. Verifica-se, que todos três segmentos exibem queda percentual de participação ao longo do recorte temporal, inclusive nos anos após inserção dos planos nacionais de desenvolvimento. Mas isto então significa que o Equador passou por um processo de desindustrialização, mesmo ao longo dos governos de Rafael Correa?



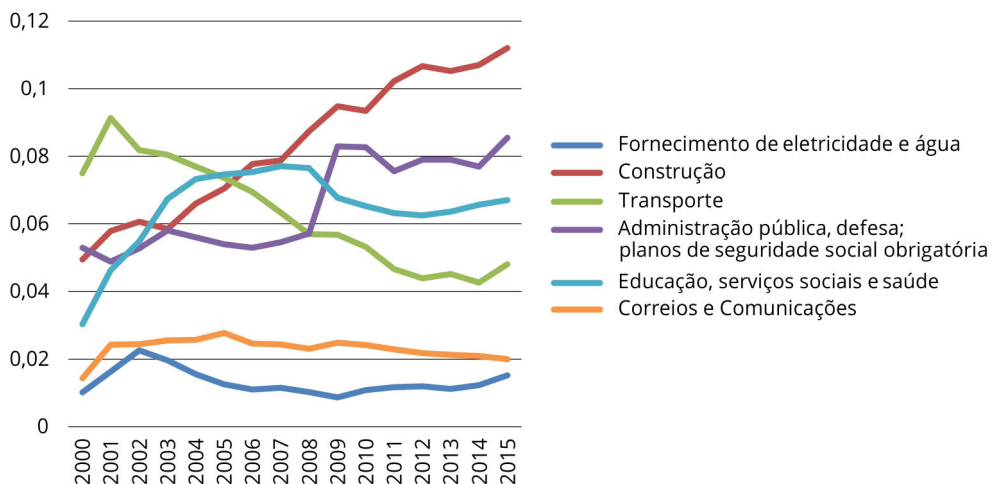
Muito pelo contrário, conforme visto no gráfico 1.1, o valor adicionado da indústria manufatureira cresceu no período de 2009 a 2015. A perda de participação deste setor se deve apenas por um crescimento mais abrangente de outros setores da economia. Os gráficos 2.1 e 2.2 se encarregam de demonstrar quais foram estes setores, pois ambos medem a participação de todos eles sobre o PIB. Através deste indicador é possível identificar quais atividades produtivas apresentaram taxas de crescimento que as permitiram lograr uma maior dimensão na economia do país.

Gráfico 2.1) Participação do Valor Adicionado dos setores em Percentual do PIB.



Fonte: Elaboração própria com base nos dados Banco Central del Ecuador.

Gráfico 2.2) Participação do Valor Adicionado dos Setores em Percentual do PIB.



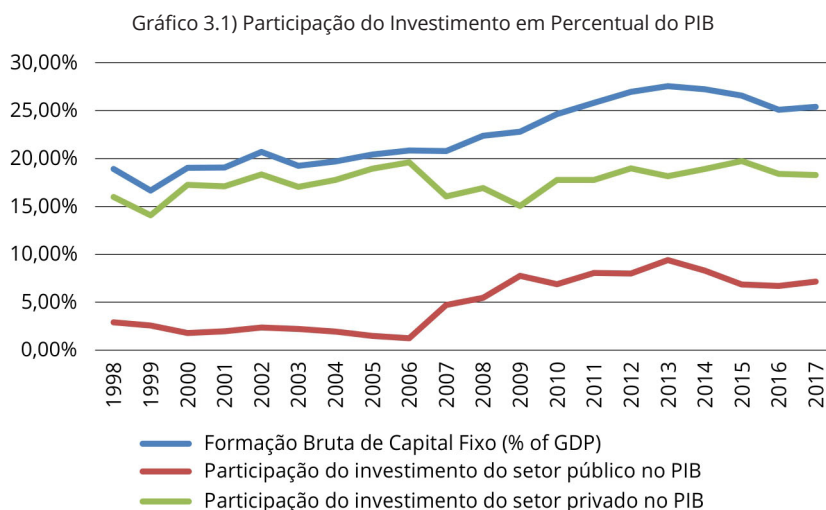
Fonte: Elaboração própria com base nos dados UNIDO INDSTAT2

Observando o período de 2009 até o ano de 2015, identifica-se que os setores de construção (taxa de crescimento de 87,68%); administração pública (taxa de crescimento de 63,72%); fornecimento de eletricidade e água (taxa de crescimento de 178,56%); alojamento e serviços de comida (taxa de crescimento de 76,18%); atividades profissionais, técnicas e administrativas (84,79%) e, por fim, serviços financeiros (84,64%), foram aqueles que obtiveram as maiores taxas de crescimento.

Cabe destacar alguns pontos que o indicador traçado nos gráficos 2.1 e 2.2 demonstram. O primeiro ponto trata-se da participação do setor de petróleo e mineração na economia do país. Nota-se que o setor apresentou um crescimento elevado desde início dos anos 2000, atingindo um pico em 2008. Porém, depois da recuperação da crise financeira, a partir de 2010, o setor apresentou queda em participação do PIB.

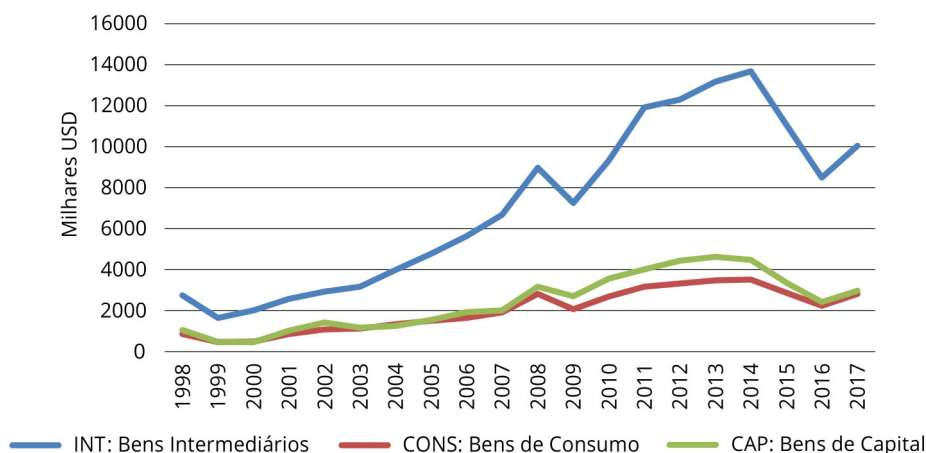
Os setores que apresentaram grande crescimento, como as atividades de construção, fornecimento de água e energia, correios e comunicações e transportes, integram a infraestrutura do país, considerada fator chave para os Planos para o “Buen Vivir”. Ou seja, o crescimento da economia não se deu apenas pelas atividades extrativistas, afinal, setores estratégicos desenvolveram-se expressivamente.

Como mencionado anteriormente, o projeto de desenvolvimento previa como dever institucional um papel primordial do Estado não apenas para promoção do bem-estar social, mas como também, como agente para a transformação da matriz produtiva. Portanto, para além da significativa taxa de crescimento da administração pública de 63,72%, medidas concretas foram implementadas para consolidar a indústria nacional e viabilizar sua competitividade no mercado local e internacional. Os gráficos 3.1 e 3.2 estampam os resultados de duas dessas políticas que valem um espaço neste trabalho para serem melhor discutidas. São elas: o impulsionamento do investimento público e a promoção da substituição seletiva de importações.



Fonte: Elaboração própria com base nos dados WORLD BANK Data Bank e OCDE.STAT, respectivamente.

Gráfico 3.2) Importações por Categoria de Bens.



Fonte: Elaboração própria com base nos dados WORLD BANK Data Bank e OCDE.STAT, respectivamente.

O impulsionamento do investimento público em infraestrutura era necessário para estimular a atividade econômica em setores estratégicos, pelos quais fossem capazes de gerar mais encadeamentos na cadeia produtiva. Desse modo, o efeito multiplicador da renda gerado por essas atividades estratégicas, viabilizaria uma maior diversificação na economia. No gráfico 3.1, verifica-se que a participação do investimento público reduzia gradativamente ao longo do período de 1998 a 2006. No governo de Rafael Correa, já no primeiro ano de mandato em 2007, esta variável alcançou maiores proporções, expandindo de 1,24% para 4,71% em percentual do PIB. Até o final de seus governos, em 2017, o investimento público atingia 7,14% do PIB. Nota-se também, que a partir do ano de 2009, o investimento privado acompanha o crescimento do investimento público e, portanto, o volume investimentos em percentual do PIB aumentou neste período.

No tocante à política de substituição seletiva de importações, esta seria necessária, pois, embora a adoção do dólar americano como moeda corrente tenha assegurado a estabilização dos preços na economia, também predisps os consumidores locais a consumirem mais produtos manufaturados importados, em razão da apreciação da moeda local frente as moedas de países vizinhos sul-americanos.

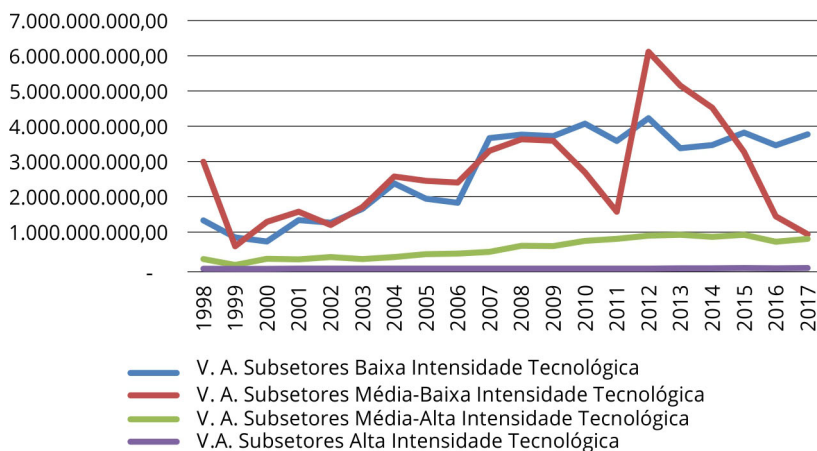
O gráfico 3.2 revela que a partir do ano de 2008 inicia-se um descolamento das curvas de importações de bens de capital e bens de consumo. Este movimento significa que a acumulação de renda gerada pelo crescimento econômico neste período não fora destinada, na mesma intensidade, para aquisição de bens industriais finais. Ou seja, esses produtos que outrora seriam importados, a partir de 2008 foram substituídos por produtos produzidos internamente. Esta configuração permaneceu até 2014, quando devido à desvalorização dos preços das commodities no mercado internacional em 2015 e à crise econômica provocada pelo terremoto, a capacidade exportadora não mais conseguiria manter tal arranjo na pauta importadora.

Enfim, demonstradas os efeitos de duas primordiais medidas que serviriam de alicerce para indústria de transformação local, como então de fato este setor se desenvolveu? Quanto mais abrangente, competitivo e diversificado tornou-se o setor manufatureiro equatoriano?

Levando-se em consideração o perfil bastante concentrado da indústria manufatureira equatoriana, a melhor forma para responder tais perguntas é utilizando indicadores que segmentem o setor da indústria manufatureira em subsetores, de acordo com suas respectivas intensidades tecnológicas.

O gráfico 4 demonstra o desenvolvimento do valor adicionado de cada subsetor, segundo seu grau tecnológico. De imediato, um primeiro olhar menos atencioso diria que as políticas implementadas pelo governo Correa não causaram o menor impacto na estrutura do setor. Afinal, o que é mais perceptível é a redução gradativa dos subsetores de média-baixa intensidade tecnológica após 2012, o que foi efeito da retração do subsetor de coques e refinados do petróleo. Assim como também o crescimento dos subsetores de baixa intensidade tecnológica, mas estes já eram preponderantes na estrutura da indústria manufatureira. Quanto as outras duas classes de subsetores, não aparentaram apresentar taxas de crescimento relevantes.

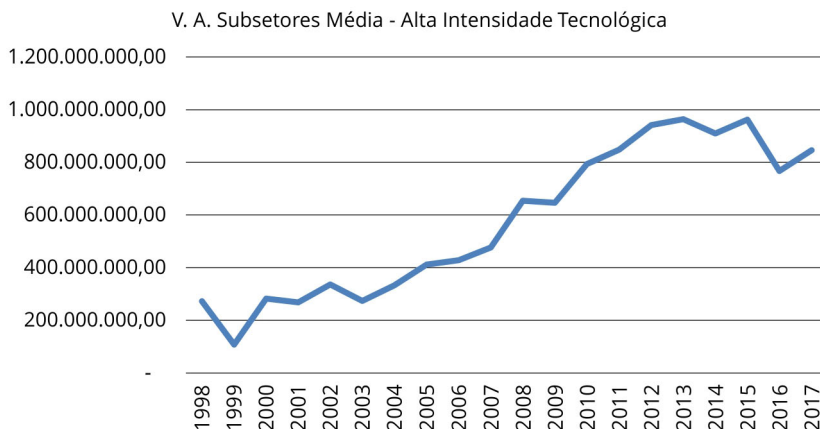
Gráfico 4) Desenvolvimento do Valor Adicionado da Manufatura por subsetor (em milhares de dólares correntes).



Fonte: Elaboração própria com base nos dados UNIDO INDSTAT2.

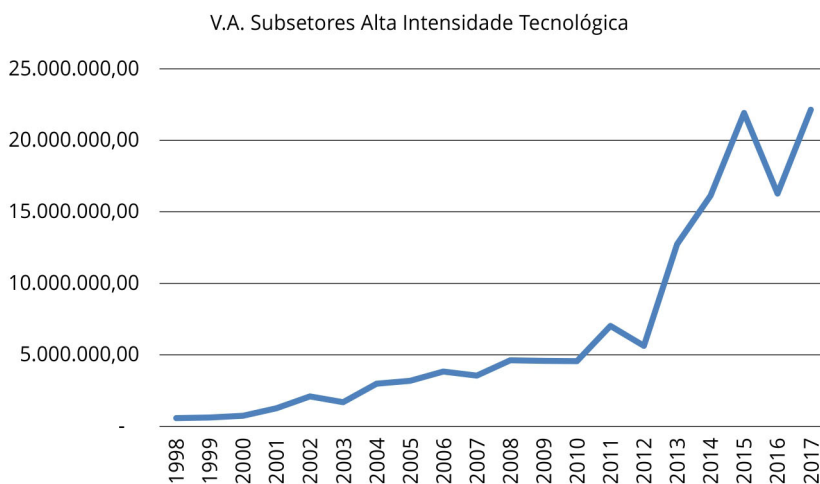
Todavia, nesta breve percepção há equívocos que são causados pela composição das escalas do gráfico, que acabam por mitigar ou até mesmo omitir os verdadeiros resultados das classes de subsetores que possuem menor volume de valor adicionado. Dessa maneira, os gráficos 5.1 e 5.2 exprimem o real desenvolvimento dos subsetores de média-alta intensidade tecnológica e alta intensidade tecnológica.

Gráfico 5.1) Valor Adicionado: setores de média-alta intensidade tecnológica



Fonte: Elaboração própria com base nos dados UNIDO INDSTAT2.

Gráfico 5.2) Valor Adicionado: setores de alta intensidade tecnológica



Fonte: Elaboração própria com base nos dados UNIDO INDSTAT2.

Entre o período de 2009 a 2015, as taxas anuais médias de crescimento do valor adicionado dos subsectores de média-alta tecnologia e alta tecnologia corresponderam a 6,85% e 29,84%, respectivamente. Resultado bem diferente dos subsectores de baixa intensidade tecnológica de apenas 0,44% e dos subsectores de média-baixa que apresentaram taxa negativa de -1,53%.

Estes resultados demonstram que o impacto provocado pelos dois planos de desenvolvimento foram bem sucedidos em promover uma diversificação da estrutura produtiva equatoriana na direção de setores mais intensivos em tecnologia.

Ainda que sejam setores pequenos, sinalizam que o ritmo de crescimento e o sentido da mudança estavam seguindo na direção apropriada.

IMPACTOS SOCIAIS

Este artigo busca realçar a importância da mudança da estrutura produtiva de um país para a melhora em sua renda. Porém a relação entre industrialização e as condições socioeconômicas não é automática (a experiência brasileira talvez seja o melhor exemplo). Neste sentido, analisaremos de que forma a manufatura contribuiu para a melhora nos níveis de emprego e renda do Equador no período analisado.

O processo de mudança estrutural pode ser sintetizado numa ideia relativamente simples: transferência de mão de obra de setores de baixa produtividade para setores de alta produtividade. Este processo é acompanhado pelo aumento do valor adicionado da economia e da diversificação industrial na direção de setores tecnologicamente mais modernos.

Porém existe algumas contradições no caminho. Em seu início os setores intensivos em mão-de-obra são muito importantes e, por conseguinte, seu crescimento leva a uma elevada geração de emprego. Na medida em que a produtividade se eleva com o crescimento de setores mais intensivos em capital e tecnologia, a indústria perde capacidade de geração e empregos.

Outra questão importante se dá em relação aos salários. A transformação industrial em direção a setores com geração de maior valor adicionado aumenta o excedente econômico. Setores com maior elevação da produtividade criam a possibilidade de elevação dos salários e da renda. Novamente, esta relação de maior valor adicionado e aumento da produtividade com elevação os salários não é automática. Depende da correlação de forças entre capital e trabalho. Esta varia com o nível de organização dos trabalhadores, mas também com a direção política do Governo (CHANG, 1994; ANDREONI & CHANG, 2016)

Neste sentido, o processo de mudança estrutural deve ser planejado para que possa reduzir estas contradições. Deve sempre que possível permitir que os setores tenham ganhos de produtividade a partir de um uso mais intensivo de capital e tecnologia ao mesmo tempo que preserve o volume de salários e o nível de emprego. Então, de que forma isto ocorreu no Equador durante o período analisado?

A tabela 3 destrincha o desenvolvimento do setor manufatureiro e suas subdivisões através da análise das taxas anuais médias de crescimento de 3 variáveis: nível de emprego, valor adicionado e nível salarial.

Primeiramente, pode-se verificar a crescente geração de emprego no setor manufatureiro após a implementação dos planos para o Buen Vivir. No período de 2009 a 2015 foram criados 66.688 empregos na manufatura, o que significa que o

número de contratações quase dobrou, quando comparado ao período de 1998 a 2006, quando foram criados apenas 36.890 empregos nesta atividade.

Em relação ao valor adicionado gerado pela manufatura no período, o resultado agregado foi uma relativa estagnação com crescimento reduzido. Contribuiu para isso a queda apresentada pelos setores de média-baixa intensidade tecnológica e a semi-estagnação dos setores de baixa intensidade tecnológica. Ambos setores apresentaram resultados mais positivos no início dos planos de desenvolvimento. Porém não resistiram aos impactos das reduções nos preços das commodities. Destacam-se os setores de média-alta e alta intensidade tecnológica. Seu crescimento elevado demonstra um importante processo de diversidade da estrutura manufatureira equatoriana.

Após avaliar o crescimento do emprego e valor adicionado da manufatura, devemos verificar como estes resultados se refletiram na vida da população. Podemos verificar que a taxa de crescimento da média salarial é até mesmo superior a taxa de geração de empregos. Este resultado implica em um desenvolvimento mais inclusivo do país, uma vez que uma maior parcela da população usufrui de um maior nível de renda. A crescente empregabilidade no setor industrial pode viabilizar uma elevação no padrão de vida da população, em virtude do progresso técnico e da produtividade associados a esta atividade.

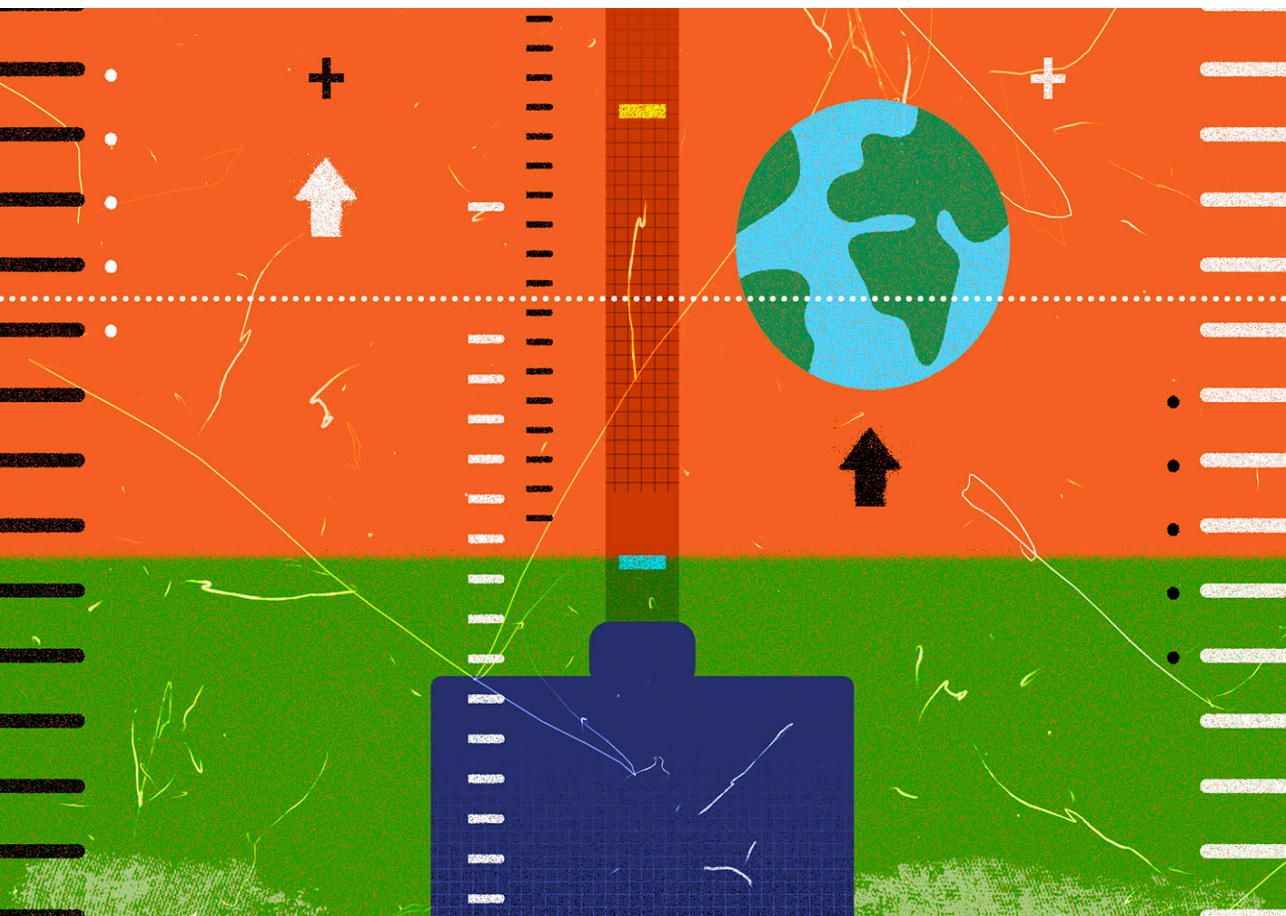


Tabela 3 – Taxas de anuais médias de crescimento do emprego, valor adicionado, média salarial e produtividade do trabalho da indústria manufatureira e suas subdivisões, segundo o grau tecnológico. Série calculada de 2009 a 2015.

Classe do Subsetor	TAMC do Emprego	TAMC do V.A.	TAMC da Média Salarial	TAMC da Produtividade	Relação Emprego-V.A.	Relação Salários-Produtividade
Setores de Baixa Intensidade Tecnológica	5,83%	0,44%	9,01%	-5,09%	Crescimento com Geração de Emprego	Queda de produtividade com crescimento salarial
Setores de Média-Baixa Intensidade Tecnológica	6,67%	-1,53%	8,46%	-7,69%	Retração com Geração de Emprego	Queda de produtividade com crescimento salarial
Setores de Média-Alta Intensidade Tecnológica	5,91%	6,85%	8,95%	0,89%	Crescimento com Elevada Geração de Emprego	Produtivo com elevado crescimento dos salários
Setores de Alta Intensidade Tecnológica	9,37%	29,84%	9,54%	18,71%	Crescimento com Geração Moderada de Emprego	Produtivo com crescimento moderado dos salários
Total da Manufatura	5,99%	0,23%	8,92%	-5,44%	Crescimento Improdutivo com Geração de Emprego	Queda de produtividade com crescimento salarial

Fonte: Elaboração própria com base nos dados UNIDO INDSTAT2

Além da análise isolada de cada variável, a tabela também propõe uma análise qualitativa da evolução da manufatura a partir da relação entre o nível de emprego-valor adicionado e da produtividade-salário (UNIDO, 2015).

A relação entre nível de emprego e valor adicionado nos permite avaliar a capacidade da manufatura em absorver mão-de-obra. Percebe-se que ao longo do período que os setores de baixa intensidade tecnológica mesmo apresentando semiestagnação do crescimento, apresentaram uma alta significativa do emprego. Já os setores de média-baixa intensidade conseguiram gerar empregos mesmo com queda no valor adicionado. É possível compreender este resultado devido retração dos setores ligados ao petróleo. Os melhores resultados estão relacionados com as atividades de maior intensidade tecnológica. Tanto os setores de média-alta intensidade tecnológica como os de alta intensidade apresentaram alta no emprego e no valor adicionado.

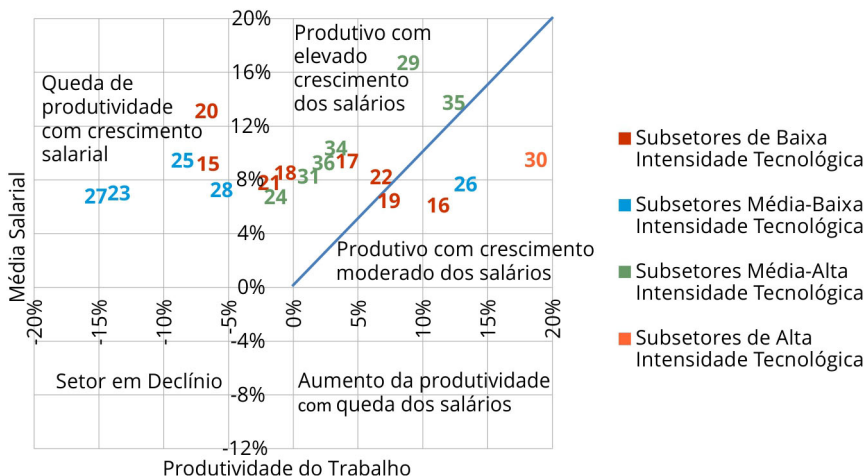
Já a relação média salarial–produtividade do trabalho analisa o quanto que os trabalhadores se beneficiaram do crescimento da produtividade e do valor adicionado da manufatura. No caso de ambas variáveis positivas, se a taxa de

crescimento da média salarial for superior à taxa da produtividade, então a categoria é definida com elevado crescimento dos salários, mas se a taxa de crescimento da produtividade for superior à média salarial, então é definida com moderado crescimento dos salários. (KAPSOS, 2005).

Os resultados da tabela demonstram nas categorias mais tecnológicas que esta disposição é mais cômoda, uma vez que, o aumento dos salários é seguido pelo aumento da produtividade. No entanto, quando analisada toda a indústria manufatureira, a relação produtividade do trabalho-salários é negativa, visto que há uma redução da produtividade acompanhada de um crescimento dos salários. Esta configuração se deve pela abrangência dos setores industriais menos tecnológicos. No geral, é possível concluir que o comportamento da manufatura no período foi benéfico em relação aos pagamentos de salários, promovendo uma redistribuição da renda no setor.

O gráfico 6 é um diagrama de dispersão que especifica a relação destas duas variáveis para todos os subsetores na manufatura. Chama a atenção que apesar da maioria dos subsetores estarem localizados no primeiro quadrante, portanto com produtividade positiva, outros 9 subsetores encontram-se no segundo quadrante, com produtividade negativa. Esta circunstância, pode levar a interpretações de que tais aumentos de salários seriam insustentáveis, por não estarem acompanhados de crescimento da produtividade. Entretanto, para melhor compreender o que está acontecendo com estes subsetores, antes alguns pontos devem ser esclarecidos.

Gráfico 6) Relação Salário-Produtividade de todos os subsetores de manufatura (2009-2015).



Nota: Os subsetores estão definidos, de acordo com seus respectivos códigos na International Standard Industrial Classification (ISIC) versão 3.

Fonte: Elaboração própria com base nos dados UNIDO INDSTAT2.

Primeiramente, deve-se distinguir estes subsetores do segundo quadrante em dois grupos: aqueles que apresentaram produtividade negativa, pois de fato perde-

ram valor adicionado de 2009 a 2015 e aqueles que perderam produtividade apenas porque a taxa de crescimento do emprego foi superior à taxa de crescimento do valor adicionado. No primeiro grupo estão os subsetores de alimentos e bebidas, produtos de madeira, Coque e refinados do petróleo, produtos de borracha e plástico, metais básicos e produtos fabricados de metal. Enquanto no segundo grupo estão os subsetores de vestimentas, produtos de papel e produtos químicos.

Nota-se, que os subsetores do primeiro grupo estão majoritariamente mais correlacionados com atividades do setor primário. Dessa forma, a perda de valor adicionado é parcialmente justificada pela queda dos preços das commodities no mercado internacional em 2014. No entanto, para o segundo grupo de subsetores a condição é diferente, afinal seu valor adicionado permanece positivo, ou seja, mesmo com a produtividade negativa, estes subsetores permanecem crescendo e com aumento da média salarial. Propriamente, isto significa desenvolvimento com transferência de renda, o excedente migrando do lucro dos empresários para os salários dos trabalhadores. A crescente geração de empregos associada à ampliação da renda dos trabalhadores expande a demanda agregada, estimulando o crescimento de outros setores da economia equatoriana.

CONCLUSÃO

A investigação sobre o desempenho da indústria de transformação equatoriana, no período de governo de Rafael Correa, demonstra que houve uma pequena, mas significativa mudança na estrutura produtiva do país. Foi possível verificar que a proposta dos Planos Nacionais para o Buen Vivir (2009-2013 e 2013-2017) no que diz respeito a promoção de uma mudança estrutural foi parcialmente implantada. Seus resultados também foram sentidos na redistribuição da renda na direção de aumento dos ganhos dos trabalhadores.

Neste sentido, é difícil qualificar o período dos governos de Rafael Corrêa de “neoextrativista”, conforme alguns autores mencionados no início do texto. Svampa (2019) e Gudynas (2021) se utilizam do conteúdo da pauta exportadora para qualificar o modelo de desenvolvimento de um país. Por mais importante que sejam as exportações, ainda mais numa economia relativamente pequena como a do Equador, elas não podem ser utilizadas como único parâmetro para qualificar a estratégia de desenvolvimento de um país. Conforme vimos nos gráficos 2.1 e 2.2, a estrutura econômica equatoriana se diversificou ao longo do governo Córrea. Particularmente, setores mais tecnológicos da manufatura apresentaram resultados importantes.

A experiência equatoriana demonstra como é longo o caminho do desenvolvimento econômico. Países como Coréia do Sul e China, exemplos de países bem sucedidos na adoção de um processo de transformação produtiva, levaram décadas para que suas políticas industriais, comerciais e tecnológicas, promovessem um “catch up” com relação aos países desenvolvidos. Trata-se de um processo de

longo-prazo que exige continuidade. Os países da América Latina devem buscar uma nova trajetória de desenvolvimento que consiga não só promover uma mudança estrutural, como também seja capaz de equacionar nossos déficits ambientais e sociais.

Referências Bibliográficas

- ACOSTA, A. *Breve história econômica do Equador*. Brasília: Funag, 2006.
- ACOSTA, A. & BRAND, U. *Salidas Del Laberinto Capitalista: Decrecimiento y postextractivismo*. Quito: Fundación Rosa Luxemburg, 2018.
- ANDREONI, A. & CHANG, H. Bringing production and employment back into development: Alice Amsden's legacy for a new developmentalist agenda. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, v. 10, n. 1, 173-187, 2017.
- CHANG, H. *The Political Economy of Industrial Policy*. MacMillan Press. London, 1994.
- GUDYNAS, E. Los extractivismos sudamericanos hoy. Permanencias y cambios entre el estallido social y la pandemia. In: ALISTER, C; CUADAR, X.; JULIÁN-VEJAR, D. *Cuestionamientos al modelo extractivista neoliberal desde el Sur: Capitalismo, territorios y resistencias*. Santiago: Ariadna Ediciones, 2021.
- GUDYNAS, E. *Extractivismos. Ecología, economía y política de un modo de entender el desarrollo y la Naturaleza*. Cochabamba: Centro de Documentación e Información Bolivia, 2015.
- KAPSOS, S. The employment intensity of growth: trends and macroeconomic determinants. International Labour Office: *Employment Strategy Papers*, 2005.
- LANDER, E. *Crisis civilizatoria: experiencias de los gobiernos progresistas y debates en la izquierda latinoamericana*. Editorial Universidad de Guadalajara, 2019.
- OECD. ISIC REV. 3 *Technology Intensity Definition: Classification of manufacturing industries into categories based on R&D intensities*. Paris: OECD, 2003.
- SALGADO, W. La crisis económica y el “gran salto al vacío” de la dolarización. In: *Ecuador Debate. Política y los mass media*. Quito: CAAP, 2000.
- SENPLADES. *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013*. Quito: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2009.
- SENPLADES. *Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017*. Quito: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2013.
- SVAMPA, M. (2019). *Las fronteras del neoextractivismo em América Latina: Conflictos socioambientales, giro ecoterritorial y nuevas dependencias*. Guadalajara: Calas, 2019.
- UNIDO. *Industrial Capacity and Growth – Domestic and Export Dimensions. Equip: Enhancing the Quality of Industrial Policies*. Vienna. 2015.
- VERA, A; BELLO, O. & BENÍTEZ, D. *Estimando costos de un desastre: El costo em el sector productivo del terremoto de abril de 2016 en Ecuador*. Quito: Instituto Ecuatoriano de Estadística y Censos [INEC], 2017.



ANEXO

Tabela 4 – Taxas de Crescimento anual média (TCAM) do emprego, valor adicionado, média salarial, e produtividade do trabalho dos subsetores da manufatura, segundo grau tecnológico, de 2009 a 2015.

Código ISIC rev.3	Subsetor	TCAM do Emprego	TCAM do V.A.	TCAM da Média Salarial	TCAM da Produtividade	Relação Emprego-V.A.	Relação Salários-Produtividade
15	Alimentos e Bebidas	7,60%	-0,14%	9,24%	-7,19%	Retração com Geração de Emprego	Queda de produtividade com crescimento salarial
16	Produtos de tabaco	-9,28%	0,83%	6,14%	11,14%	Crescimento com Perdas de Emprego	Produtivo com Crescimento Moderado dos Salários
17	Têxteis	-0,11%	4,00%	9,42%	4,12%	Crescimento com Perdas de Emprego	Produtivo com Crescimento Elevado dos Salários
18	Artigos de vestuário	2,50%	1,83%	8,57%	-0,65%	Crescimento Improdutivo com Geração de Emprego	Queda de produtividade com crescimento salarial
19	Curtimento e acabamento de couro	5,31%	13,19%	6,77%	7,48%	Crescimento com Geração Moderada de Emprego	Produtivo com Crescimento Moderado dos Salários
20	Produtos de madeira, exceto móveis	-3,70%	-10,17%	13,17%	-6,71%	Setor em Declínio	Queda de produtividade com crescimento salarial
21	Produtos de papel	6,41%	4,11%	7,83%	-2,16%	Crescimento Improdutivo com Geração de Emprego	Queda de produtividade com crescimento salarial
22	Publicação, impressão e reprodução de mídia gravada	-3,89%	2,61%	8,25%	6,77%	Crescimento com Perdas de Emprego	Produtivo com Crescimento Elevado dos Salários
23	Coque, refinados de petróleo e combustível nuclear	10,71%	-5,95%	6,96%	-15,05%	Retração com Geração de Emprego	Queda de produtividade com crescimento salarial

Tabela 4 (cont.) – Taxas de Crescimento anual média (TCAM) do emprego, valor adicionado, média salarial, e produtividade do trabalho dos subsetores da manufatura, segundo grau tecnológico, de 2009 a 2015.

Código ISIC rev.3	Subsetor	TCAM do Emprego	TCAM do V.A.	TCAM da Média Salarial	TCAM da Produtividade	Relação Emprego-V.A.	Relação Salários-Produtividade
24	Produtos químicos	7,08%	5,59%	6,76%	-1,40%	Crescimento Improdutivo com Geração de Emprego	Queda de produtividade com crescimento salarial
25	Produtos de borracha e plásticos	7,69%	-1,52%	9,51%	-8,55%	Retração com Geração de Emprego	Queda de produtividade com crescimento salarial
26	Outros produtos minerais não metálicos	3,02%	16,69%	7,75%	13,27%	Crescimento com Geração Moderada de Emprego	Produtivo com Crescimento Moderado dos Salários
27	Metais básicos	10,64%	-6,26%	6,81%	-15,27%	Retração com Geração de Emprego	Queda de produtividade com crescimento salarial
28	Manufaturados de metal, exceto máquinas e equipamentos	3,92%	-1,84%	7,81%	-5,55%	Retração com Geração de Emprego	Queda de produtividade com crescimento salarial
29	Máquinas e equipamentos	-6,03%	2,27%	16,54%	8,84%	Crescimento com Perdas de Emprego	Produtivo com Crescimento Elevado dos Salários

Tabela 4 (cont.) – Taxas de Crescimento anual média (TCAM) do emprego, valor adicionado, média salarial, e produtividade do trabalho dos subsetores da manufatura, segundo grau tecnológico, de 2009 a 2015.

Código ISIC rev.3	Subsetor	TCAM do Emprego	TCAM do V.A.	TCAM da Média Salarial	TCAM da Produtividade	Relação Emprego-V.A.	Relação Salários-Produtividade
30	Máquinas de escritório e informática/ Equipamentos de rádio, TV e comunicação/ Instrumentos médicos	9,37%	29,84%	9,54%	18,71%	Crescimento com Geração Moderada de Emprego	Produtivo com Crescimento Moderado dos Salários
31	Máquinas e aparelhos elétricos	27,29%	28,80%	8,69%	1,18%	Crescimento com Elevada Geração de Emprego	Produtivo com Crescimento Elevado dos Salários
34	Veículos automotores, reboques e semirreboques	-2,70%	0,50%	10,08%	3,29%	Crescimento com Perdas de Emprego	Produtivo com Crescimento Elevado dos Salários
35	Outros equipamentos de transporte	15,62%	29,91%	13,77%	12,36%	Crescimento com Elevada Geração de Emprego	Produtivo com Crescimento Elevado dos Salários
36	Fabricação de móveis	9,36%	11,88%	9,32%	2,30%	Crescimento com Elevada Geração de Emprego	Produtivo com Crescimento Elevado dos Salários
D	Total Manufatura	5,99%	0,23%	8,92%	-5,44%	Crescimento Improdutivo com Geração de Emprego	Queda de produtividade com crescimento salarial

Fonte: Elaboração Própria com base nos dados UNIDO INDSTATZ