FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
ESCOLA DE GOVERNO PROFESSOR PAULO NEVES DE CARVALHO

LUIZ CESAR FERNANDES DA SILVA

O INVESTIMENTO ESTRANGEIRO DIRETO NA ECONOMIA BRASILEIRA NOS ANOS 90: EXPECTATIVAS, RESULTADOS E DIRETRISES PARA A POLÍTICA PÚBLICA

Belo Horizonte-MG
2009

LUIZ CÉSAR FERNANDES DA SILVA

O INVESTIMENTO ESTRANGEIRO DIRETO NA ECONOMIA BRASILEIRA NOS ANOS 90: EXPECTATIVAS, RESULTADOS E DIRETRISES PARA A POLÍTICA PÚBLICA

Dissertação de mestrado apresentada à Escola de Governo Fundação João Pinheiro, sob a orientação do Prof. Dr. Alexandre Queiroz Guimarães, como parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Administração Pública, Área de Gestão Econômica.

Belo Horizonte-MG
2009

Folha de Aprovação

Autor: Luiz César Fernandes da Silva

Título: O investimento estrangeiro direto na econômica brasileira nos anos 90: expectativas, resultados e diretriz para política pública.

Natureza do trabalho: Dissertação

Objetivo: Obtenção do grau em Mestre em Administração Pública

Data da aprovação: 05/08/2009

Membros da Banca Examinadora

Prof. Dr. Alexandre Queiroz Guimarães (EG/FJP)

Prof. Dr. Reginaldo Pinto Nogueira Junior (EG/FJP)

Prof. Dr. Marcos Flávio da Cunha Resende (UFMG/ CEDEPLAR)

Belo Horizonte
2009

Ficha catalográfica elaborada pela biblioteca da Fundação João Pinheiro

Silva, Luiz César Fernandes da

S586i O investimento estrangeiro direto na economia brasileira nos anos 90: expectativas, resultados e diretrizes para a política pública / Luiz César Fernandes da Silva. – Belo Horizonte, 2009.

167 f.: il..

Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro.

Orientador: Alexandre Queiroz Guimarães

1. Investimento estrangeiro – Minas Gerais. 2. Empresa multinacional – Minas Gerais. 3. Economia - Brasil. 4. Políticas públicas. I Guimarães, Alexandre Queiroz. II. Título.

CDU 304(815.1)

"Imaginar que exista algum mecanismo de ajuste automático e funcionamento perfeito que preserve o equilíbrio, bastando para isso que confiemos nas práticas do "laissez-faire" é uma fantasia doutrinária que desconsidera as lições da experiência histórica sem apoio em uma teoria sólida".

John Maynard Keynes

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço a Deus, por iluminar o meu caminho e permitir que fosse possível realizar mais uma etapa tão importante em minha vida. Tenho convicção de que minha perseverança e determinação provêm dele.

O privilégio de ter tido o professor Dr. Alexandre Guimarães Queiroz como orientador merece um enfoque específico. Mesmo antes do início dessa pesquisa, sua disponibilidade e atenção dedicadas em nossas constantes reuniões, para debatermos os mais diversos assuntos relacionados aos problemas econômicos, foram de extrema valia. Exemplo de profissional, ao longo dessa dissertação, suas leituras atentas com a capacidade de direcionar as questões e a sua lucidez intelectual representaram para mim lições valiosíssimas. A sua contribuição para o meu crescimento foi imprescindível, seja pelo diálogo franco e honesto, seja pela amizade ou pela cobrança. Muito obrigado!

A todos os meus professores do Mestrado e cabe lembrar, de todos os profissionais da Fundação João Pinheiro que, com competência, desenvolvem seus trabalhos e que muito colaboram e continuam colaborando com a pesquisa e com as atividades acadêmicas**.**

Ao CNPq pelo financiamento em todo o período do curso.

Agradeço à minha esposa Kátia e ao meu filho Bernardo. O amor, a confiança, a paciência e o apoio absoluto em mim depositado, e que nos momentos árduos sempre estiveram ao meu lado, não há, jamais, como retribuí-los. Obrigado por fazerem parte da minha vida. Amo vocês!

Agradeço em especial, aos meus pais, Mário e Marilaque, pelo amor incondicional sempre dedicado a mim. Por se fazerem presentes em toda a minha vida e acreditarem sempre na minha vitória, me apoiando e incentivando a nunca desistir dos nossos ideais. Obrigado por todo apoio e suporte. Agradeço a Deus por tê-los como pais.

Ao Tio Tião e à Tia Márcia, a quem devo sempre expressar meu imenso carinho e gratidão por tudo que fizeram/fazem, para que eu pudesse atravessar essa jornada. A bondade de vocês foi de extrema importância. Tenho certeza que Deus lhes dará em dobro.

RESUMO

Favorecida pelas medidas de políticas econômicas dos governos Collor e FHC, a grande inserção do investimento estrangeiro direto (IED) ao longo dos anos 90 criara expectativas de que esses investimentos trariam benefícios positivos para o país, através de um "choque" de competitividade nas empresas locais. Isso daria por meio de transbordamentos tecnológicos, maior contribuição de recursos externos na formação bruta de capital fixo, aumento das exportações e, consequentemente, maior inserção do país no comércio internacional. Além disso, o IED poderia ser uma fonte de financiamento de longo prazo para equilibrar a balança de pagamentos, financiar o *déficit* em conta corrente e contribuir para o aumento da poupança interna. Todavia, os resultados mostraram que, apesar desses fluxos terem induzidos melhorias competitivas e tecnológicas locais, no aspecto macroeconômico esses capitais contribuíram pouco para o aumento da taxa de investimento, participando mais no estoque de capacidade produtiva já existente e direcionando, em grande parte, para o setor de serviço. Em decorrência, ponderou-se a reflexão de quais fatores internos relacionados ao quadro político-econômico institucional influenciaram na alocação do IED, tendo em vista que nos últimos decênios, a China galgou resultados bem mais expressivos do que o Brasil. Desse modo, a comparação entre dois países em fase de desenvolvimento que receberam grandes inserções desses fluxos nos últimos decênios, através do processo de internacionalização econômica, tornou-se oportuna. Notou-se que as direções que assumem esses fluxos de investimentos num país dependem do tipo de reforma que esse implementou para recebê-los e de como foi realizado o processo de abertura econômica. O objetivo dessa dissertação é avaliar os impactos do investimento estrangeiro direto no Brasil, após abertura econômica nos anos 90, e investigar a possibilidade de adotar política pública, com o intuito de ponderar melhores resultados desse fluxo.

ABSTRACT

Favored by the economic and political measurements of Collor and FHC managements, the great insertion of the foreign direct investment (FDI) along the 90th decade would bring expectations that this investments could result in positive benefits for the country through of a competitive clash in the local companies. This would give, by technological overflows, a greater external resources contribution on for the permanent capital formation, increase of exportations and, therefore, a bigger participation of the country in international market. Moreover, the FDI could be a source of long term fund in order to balance the payments, to finance the deficit in current account and contribute for the increase in internal saving. However, the results showed that, despite this flows had brought competitive improvements and local technologies, on macroeconomic aspect this capitals had few contribution to the raise of investment rate, having more participation on the existed productive stock capacity and leading the most of it to the work section. In time, it was discussed about internal factors related to institutional political-economic aspect had influence on the allocation of FDI, considering the fact that in the last decades, China got results pretty more expressive than Brazil. Therefore, the comparison between two countries in a development phase, when they received great insertions of this flows in the last decades, by the economic internationalization process, turns out to be opportune. It was noted that the pathways this investment flow takes in a country depends on the kind of reform installed to receive them and on the way the economic opening process took place. The present essay was set up to evaluate the impacts of the direct foreign investments in Brazil, after the economic opening process in 90th decade, and to investigate the possibility of adopting a public politic, in order to reflect on better results of this flow.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO 15

2. INVESTIMENTO ESTRANGEIRO DIRETO: A EVOLUÇÃO TEORICA, AS NOVAS CONFIGURAÇÕES REGIONAIS E AS ESTRATÉGIAS DE EXPANSÃO DESSES FLUXOS 20

2.1 A Evolução Teórica do IED 20
2.1.1 A Teoria de Hymer e a tradição HKC (Hymer, Kindeblerger e Caves) 20
2.1.2 O ciclo de produto de Vernon 22
2.1.3 A Internalização dos custos e a internacionalização produtiva 23
2.1.4 As vantagens do paradigma OLI (*Ownership*, *Location*, *Internalization*) e os motivos para investir no exterior 24
2.1.5 O pensamento de Graham e de Cantwell 27
2.1.6 A vantagem competitiva - A internacionalização produtiva atual 28
2.2 Um novo cenário para expansão dos IEDs 29
2.2.1 O IED e os Blocos Regionais 30
2.3 A organização e as estratégicas de investimentos das ETNs 33
2.3.1 As estratégicas através do IED 36
2.3.2 Os fatores que influenciam a estratégia do IED 40
2.4 Conclusão..... 42

3. DOS ANOS 30 AOS 90: O PENSAMENTO ECONOMICO BRASILEIRO NA POLÍTICA ECONOMICA..... 43

3.1 O nascimento da teoria desenvolvimentista no Brasil 43
3.1.1 A teoria desenvolvimentista e a industrialização brasileira 46
3.1.2 A posição desenvolvimentista frente ao capital estrangeiro no decorrer do processo da industrialização brasileira 48
3.2 A industrialização brasileira e o pensamento ortodoxo.....51
3.2.1 A ortodoxia no Brasil pós anos 80..... 54
3.3 O desenvolvimentismo e a ortodoxia, pós anos 90..... 56
3.4 Conclusão..... 59

4.TRANSFORMAÇÃO RECENTE NA ECONOMIA BRASILEIRA: ESTABILIZAÇÃO, ABERTURA E O NOVO CONTEXTO..... 61

4.1 Abertura da economia brasileira 62
4.1.1 A crise externa dos anos 80 e a economia brasileira. Um breve contexto 62
4.2 Os anos 90..... 65
4.2.1 O Governo Collor..... 65
4.2.1.1 A liberalização comercial 66
4.2.1.2 A liberalização financeira 68
4.2.2 O Governo FHC..... 70
4.2.2.1 A intensificação da abertura comercial..... 73
4.2.2.2 As bases do plano Real..... 74
4.3 Conclusão..... 76

5. O INVESTIMENTO ESTRANGEIRO DIRETO NO BRASIL NOS ANOS 90 ... 79

5.1 As expectativas positivas e negativas em relação à inserção do fluxo do IED 80
5.2 A trajetória do IED nos anos 90 83
5.2.1 O IED nas privatizações brasileiras 86
5.2.2 Câmbio e as importações 90
5.2.3 O impacto do IED através da balança comercial 93
5.2.4 As transações correntes 99
5.2.4.1 A conta corrente 100
5.2.4.2 IED e a Poupança externa.....102
5.2.4.3 A remessa de Lucros e Dividendos 106
5.2.5 O impacto do IED na Formação bruta de Capital Físico (FBCF) e no Produto Interno Bruto (PIB) 110
5.2.6 A influência nas exportações.....112
5.2.7 As influências dos encadeamentos Produtivos e Tecnológicos 117
5.3 Conclusão 124

6. AS DIRETRIZES DAS POLÍTICAS ADOTADAS PARA O INVESTIMENTO ESTRANGEIRO DIRETO NA CHINA E NO BRASIL.....127

6.1 O Estado e as transformações do contexto atual 129
6.2 Evolução e distribuição do IED na China 133
6.2.1 O processo de internacionalização da economia chinesa 135
6.2.2 A estrutura legal e institucional do IED na China 138
6.3 O Brasil 143
6.3.1 As mudanças no decênio de 1990.....143
6.3.2 As reformas e o Estado brasileiro nos anos 90.....147
6.4 Conclusão..... 149

7. CONCLUSÕES.....152

8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS..... 157

ÍNDICE DE TABELAS

TABELA 2.1 Tipos de integração comercial através dos blocos regionais.....31
TABELA 4.1 Redução Progressiva de Tarifas Alfandegárias de importações de alguns Produtos - em % 67
TABELA 4.2 Balanço de Pagamentos brasileiro: 1993 a 1998. Em bilhões US$ 72
TABELA 5.1 Fluxo de IED em países selecionados da América Latina (US$Milhões).... 84
TABELA 5.2 Comparação do fluxo do IED na economia brasileira..... 85
TABELA 5.3 Fluxo do IED na privatização brasileira: 1995-2003(em milhões US$)..... 86
TABELA 5.4 Estoque do Fluxo de IED por setor de atividade no Brasil..... 87
TABELA 5.5 Brasil: Relação de aquisições e fusões /IED 1990-2001(%), em comparação com os países desenvolvidos e em desenvolvimentos..... 89
TABELA 5.6 Maiores participação no coeficiente das Importações na Oferta por Setor — 1992 a 1996 93
TABELA 5.7 Setores do Comércio 95
TABELA 5.8 Participação nos grupos nos indicadores do comércio e IED - %..... 96
TABELA 5.9 Saldo Comercial e Coeficiente de Comércio Intrafirma (Matriz-Filial) para Empresas Estrangeiras Selecionadas, 1992 e 1997..... 98
TABELA 5.10 Importações brasileiras por categorias de uso – em milhões US$ 99
TABELA 5.11 Transações correntes em bilhões US$ 101
TABELA 5.12 Brasil: Poupança externa, poupança interna e investimentos em % do PIB - 1992 a 2008..... 104
TABELA 5.13 Remessa de lucros e dividendos e IED, 1993 a 2006 - em milhões US$ e % 107
TABELA 5.14 Balanço de Pagamentos brasileiro: 1997 a 2005 - Em bilhões US$..... 108
TABELA 5.15 Brasil: Taxa de Investimento Total - 1991 a 2005, em %.....110
TABELA 5.16 Participações das empresas brasileiras e estrangeiras nas exportações – percentual das vendas das quinhentas maiores empresas..... 113
TABELA 5.17 Valor das exportações brasileiras segundo intensidade tecnológica dos produtos, em milhões de US$..... 115
TABELA 5.18 Indústria de transformação no Brasil: Produtividade industrial, períodos escolhidos – (taxas médias anuais).....116

TABELA 5.19 Taxa média de crescimento das indústrias brasileiras por setores – 1990-2003..... 117
TABELA 5.20 Exemplos de *Spillovers* tecnológicos, pelos canais e pelo âmbito de ocorrência..... 120
TABELA 5.21 Exemplos de transferência de conhecimentos entre as empresas dos canais..... 121
TABELA 5.22 Porcentagem de firmas inovadoras por origem de capital (média entre 1998-2000)..... 123
TABELA 5.23 Brasil: Total das despesas em P&D de empresas nacionais privadas e estrangeiras por setores - milhões de US$.....123
TABELA 6.1 Fluxo do IED na China e nas F&A. Em milhões de U$$.....134
TABELA 6.2 China: Taxa média de crescimento do PIB por setor após a abertura econômica em %..... 136
TABELA 6.3 - Distribuição setorial do IED na China (acumulado até 2002, em Milhões de US$ e em percentual) 137
TABELA 6.3 Quadro síntese das políticas de delimitação do IED na China..... 141
TABELA 6.4 Quadro síntese das modificações Tributária referente ao Capital estrangeiro no Brasil entre 1991 e 1993.....146

ÍNDICE DE GRÁFICOS

GRÁFICO 5.1 Fluxo de IED na Economia Brasileira em comparação com outros países da América – Latina..... 84
GRÁFICO 5.2 Fluxo de entrada de IED por setor - em %.....88
GRÁFICO 5.3 Brasil: Taxa de Cambio nominal - média - 1994 a 2008.....91
GRÁFICO 5.4 Importações FOB – 1993 a 2005 em Milhões US$.....92
GRÁFICO 5.5 Estoque de IDE de 1995 a 2000 - em %.....97
GRÁFICO 5.6 Déficit em Transações Correntes e IED - em Milhões US$..... 100
GRÁFICO 5.7 Comparações entre poupança interna e externa no Brasil. 1995 a 2002 - em Milhões US$.....103
GRÁFICO 5.8 Reservas cambiais brasileiras em Bilhões US$.....105
GRÁFICO 5.9 Remessas de Lucro e entrada de IED no Brasil em Bilhões US$ - 2003 - 2007.....107
GRÁFICO 5.10 Balanço de Pagamentos brasileiro 2000 a 2007 em Milhões US$.....110
GRÁFICO 5.11 Relação entre IED/FBCF e a taxa de investimento na economia brasileira.....111
GRÁFICO 5.12 Exportações brasileiras – FOB – 1991 a 2007, em Milhões US$.....113
GRÁFICO 5.13 Participação das exportações brasileiras nas exportações mundiais, por grupo de produto (1995 e 2005) em %.....114

INTRODUÇÃO

O processo de internacionalização da economia brasileira a partir dos anos 90, apontou mudanças consideráveis na visão e na prática do desenvolvimento econômico. Com grandes inserções do investimento estrangeiro direto (IED) e o papel preponderante das empresas transnacionais (ETNs) em diversos setores, a conjuntura foi assinalada por modificações no arcabouço institucional regulatório, no sistema produtivo e na ideologia da política econômica a ser seguida. Todavia, essas transformações foram influenciadas por mudanças conjunturais globais vindas de decênios anteriores.

Nos anos 70, com a prolongada crise do capitalismo, fez brotar, em grande parte nos países desenvolvidos, a convicção de que a liberalização das relações econômicas externas seria o recurso para o desequilíbrio externo e para as dificuldades macroeconômicas internas que esses paises enfrentavam. Nesse contexto, se consolida, na década de 80, o paradigma do liberalismo econômico, cuja idéia central de que a ação estatal pode ser por si só negativa para o desenvolvimento e que por isso, dever-se-ia reduzir as funções do Estado. Ocasiona desse modo, um modelo de política econômica baseada nas idéias ortodoxas, que atribuiu às livres forças do mercado o papel principal no desenvolvimento das nações.

No Brasil, a nova fase de intervenção do Estado na condução do processo de industrialização do país apontava para uma direção de maior liberalização econômica e institucional. Em relação ao setor industrial, passou-se a dar mais ênfase para a busca do aumento da competitividade numa ordem internacional de crescente processo de desregulamentações. Rompe-se um processo de 50 anos de industrialização acelerada, caracterizada com forte presença da ação indutora do Estado, que esteve, em grande parte, influenciada pelo pensamento desenvolvimentista heterodoxo, através do processo de desenvolvimento conhecido como substituição das importações (PSI).

No início dos anos 90, a hegemonia do pensamento liberal torna-se perceptível nos governos Collor e FHC. Na adoção de suas políticas econômicas, percebe-se um considerável esforço para facilitar a entrada do IED e das ETNs, por meio de reformas constitucionais e das privatizações. Através da internacionalização financeira e comercial, a idéia era gerar uma alternativa para retomar o crescimento e reduzir a vulnerabilidade externa que o país enfrentava. Desse modo, retirar barreiras às transações internacionais,

para favorecer a entrada do IED seria essencial, tendo em vista as funções consideráveis que esses fluxos poderiam exercer naquela conjuntura.

As expectativas positivas por parte dos formuladores de políticas econômicas em relação ao aporte do IED, baseavam-se na ideia de que esse fluxo aumentaria a eficiência como um todo no mercado nacional. Isso seria decorrente do ganho nas exportações, que permitiria equilibrar a balança comercial e sanar o *déficit* em conta corrente, possibilitando o financiamento para compensar a balança de pagamentos (recuperação da poupança externa), que levaria a uma maior contribuição de recursos externos na formação bruta de capital fixo. Ou seja, atuaria como forma de agente modernizador e como "motor" do crescimento do país.

Entretanto, outros não tão otimistas com relação a esses efeitos, ponderavam que o IED agravaria o *déficit* comercial e o de serviços. Tendo em vista que as filiais importavam grande parte de seus insumos produtivos e que, suas estratégias, em ampla maioria, eram de conquistar o mercado interno, tenderia a piorar o saldo na balança comercial, além de não alterar significativamente a pauta exportadora, não contribuindo assim, para equacionar os problemas macroeconômicos.

Por meio da realização de uma reforma de acordo com as regras do mercado globalizado e associadas à lógica estratégica da expansão das ETNs, a economia brasileira, nos anos 90, caracterizou-se por grandes inserções do IED. Entretanto, além de buscar condições favoráveis para a entrada desse investimento, como já explanado nos parágrafos anteriores, as medidas adotadas pelos governos daquele decênio tinham como propósito também, redefinir a participação do Estado no processo de internacionalização econômica. Ou seja, revitalizar as estruturas estatais na busca de conciliar os interesses dos governos com os dos rumos da política econômica estabelecidas. Nessa conjuntura, a análise do "novo" papel que os governos nacionais passaram a exercer para estimular e promover o comércio e o desenvolvimento econômico tornou-se de considerável relevância.

Através da análise da inserção do IED a partir da abertura da economia brasileira nos anos 90, o presente trabalho tem como objetivo, avaliar os impactos desse investimento e investigar a possibilidade de adoção de política publica com o intuito de ponderar melhores resultados desse fluxo no país. Tendo em vista, a busca de diretrizes para a política pública,

tornou-se considerável buscar a experiência de outro país no processo de abertura econômica em relação ao tratamento dado a inserção desses fluxos, procurando investigar os resultados que foram alcançados, para possibilitar uma comparação com o caso brasileiro.

Aprecia-se então, em que medidas os fatores internos, relacionados ao quadro político-econômico institucional, influenciaram na alocação do IED no Brasil e na China. Cabe destacar o porquê da comparação entre o Brasil e a China. A resposta é que esses dois países têm algumas características em comum que justificam essa comparação. São países periféricos que, a partir dos últimos três decênios, passaram a ser grandes pólos de atração do IED. Além disso, trata-se de duas importantes economias consideradas emergentes, com grandes mercados com potencial de crescimento onde, até o decênio de 1980, eram economias que tinham sua industrialização relativamente "voltada para dentro" e que, a partir de então, começaram o processo de internacionalização econômica.

Essa dissertação está dividida da seguinte forma: Além dessa introdução, o texto contém cinco capítulos e a conclusão. No segundo capítulo, faz uma revisão reflexiva do referencial teórico dos IEDs, assim como, as formas estratégicas de atuações das ETNs até o cenário atual. O terceiro capítulo tem por finalidade expor as idéias do pensamento econômico desenvolvimentista e ortodoxo na política econômica nacional, não só nos decênios recentes, mas no transcorrer de todo o processo de industrialização do país. Serão relevadas as idéias focalizadas em relação ao comércio internacional, principalmente no que se refere às ETNs e ao IED. Ao observar que as inter-relações entre política e ideologia econômica estiveram, em grande parte, muito interligadas e exerceram significativas considerações na política econômica brasileira, pretende-se refletir como essas correntes de pensamento discorreram no projeto de desenvolvimento industrial do país desde os anos 30 até os dias atuais. No quarto capítulo, analisa-se o processo de abertura da economia brasileira. Dá-se ênfase aos Planos Econômicos do Governo Collor e FHC abordando as questões conjunturais e as medidas de liberalização comercial-financeira. No quinto capítulo, avança-se na análise das características do IED e de sua contribuição no crescimento econômico brasileiro a partir dos anos 90. Busca-se primeiramente rever os argumentos das expectativas de autores com perspectivas diferentes em relação à entrada do IED naquele período e, posteriormente, aprofunda-se na analise dos resultados da inserção desses fluxos no país. No sexto capítulo, faz-se a

comparação entre as inserções do IED na China e no Brasil, considerando os fatores internos ligados ao quadro regulatório e institucional e seus efeitos no processo de internacionalização econômica desses dois países em relação às suas ações e objetivos de políticas econômicas implantadas. Com isso, pretende-se ponderar a postura das políticas no direcionamento IED na economia brasileira pós anos 90. Por fim, a conclusão final do trabalho.

CAPÍTULO 2

INVESTIMENTO ESTRANGEIRO DIRETO: A EVOLUÇÃO TEORICA, AS NOVAS CONFIGURAÇÕES REGIONAIS E AS ESTRATÉGIAS DE EXPANSÃO DESSES FLUXOS

Por ter a capacidade de promover diversos benefícios, como a elevação dos fluxos comerciais, incrementos de níveis de eficiência e a introdução de novas tecnologias, o IED se mostra um objeto importante de estudo. Além disso, Di Mauro (2000) ressalta que sua crescente ampliação no mundo, principalmente a partir dos anos 90, tem estimulado um novo arcabouço de discussões sobre seus determinantes e suas motivações estratégicas.

Nesse aspecto, não há como não evidenciar um dos fenômenos contemporâneos na economia mundial que, certamente, influenciou esta retomada do IED: o movimento de regionalização. Os anos 80 e 90 vivenciaram um grande crescimento no número de acordos comerciais (os quais chamaremos de Acordos Regionais), entre os países de diversas partes do mundo. Através desses acordos, propagou-se a formação de blocos econômicos regionais, que viabilizou novas oportunidades de intercâmbio e novos mercados para realizações do IED. Estimulou as ações das ETNs, não só através de novas demandas, mas também criou a possibilidade de grandes inversões do IED, através dos mais diversos incentivos de políticas econômicas. Desse modo, em um novo cenário comercial mais integrado e competitivo, essas empresas passaram a estabelecer novas estratégias de atuações e de realizações de IED, diante de seus objetivos estabelecidos para essas regiões.

Este primeiro capítulo faz uma revisão reflexiva do referencial teórico dos IEDs, das possibilidades comercias criadas pelo advento dos blocos regionais, assim como as formas estratégicas de atuações das ETNs e de realizações do IED no cenário atual do comércio global. Desse modo, busca-se, na primeira seção, rever autores e correntes de estudo mais importantes sobre a atuação do IED. Não se pretende aqui analisar sucintamente cada hipótese, mas sim entendê-las e compreender as suas considerações dentro da importância de cada uma, para a apreciação das motivações desses fluxos pelas atividades das ETNs. Na segunda seção, considera-se a formação do cenário comercial atual através da estrutura dos blocos regionais, onde se pretende destacar, através dos acordos e da estrutura desses blocos, a criação de oportunidades para a realização do IED. Como a formação dos blocos

regionais proporcionou novas oportunidades e novos desafios, na terceira seção, comenta-se sobre as ações estratégicas e as motivações das ETNs para as realizações do IED e, por fim, a guisa conclusiva.

2. A Evolução Teórica do IED

2.1 A Teoria de Hymer e a tradição HKC (Hymer, Kindeblerger e Caves)

Apesar de no século XVIII, os economistas clássicos terem desenvolvido os primeiros argumentos relacionados às evidências do comércio internacional [1], o ponto inicial de referência sobre uma formulação teórica do investimento estrangeiro direto e das empresas estrangeiras se estabelece, a partir da década de 60, no trabalho de Stephen Hymer (1966, 1976) [2]. Até então, as explicações sobre os motivos das operações internacionais das empresas e sobre a ocorrência dos IEDs que vigorava na literatura, eram baseadas na Teoria de comércio internacional tradicional (Teoria Neoclássica).

A teoria Neoclássica [3], que se baseia na diferença das taxas de juros recebidas nas relações internacionais como fator decisivo para o investimento internacional, foi descartada por Hymer em sua formulação teórica sobre o IED. Ele partiu do contexto de que as taxas de juros não seriam o motivo para que ocorresse o IED, mas sim, certas vantagens em termos de custos que as empresas estrangeiras necessitavam ter no país hospedeiro, para compensar o investimento.

Para este autor, a obtenção dessas vantagens que poderia ser sob a forma de produtos específicos, de patentes, de melhores conhecimentos técnicos e de maiores facilidades de financiamento, criaria capacidade para as empresas atuarem internacionalmente. Só desse modo, elas poderiam competir com eficiência com as empresas locais, pois estas tendem a

[1] Em síntese, a teoria clássica dizia que, como a taxa de lucro varia de país para país, as empresas investiriam no exterior com o objetivo de extrair as matérias-primas em países com pouca escassez de capital. Poderiam assim, obter maiores lucros do que em seu país de origem.
[2] Orientado por Kindeblerger, em 1960 Hymer defende sua tese de doutorado que se constitui um marco no estudo dos IEDs das empresas americanas no exterior. Este trabalho foi publicado em 1966 na coletânea *"Direct Foreign Investiment and the National Interest*" e republicado por Kindeblerger em 1976.
[3] Detalhes sobre a Teoria Neoclássica: ver Hunt (1989, p.426 a 435).

ter um maior conhecimento do mercado e do ambiente local, o que lhes trazem maiores benefícios [4].

Baseado nesse raciocínio, Hymer (1966) formulou a Teoria da Vantagem Monopolística. Nesta, ele descreveu que o surgimento das vantagens exclusivas a determinadas firmas estabeleceria a conduta de suas atuações internacionais. A partir daí, as estruturas dos mercados seriam determinadas pelas ações das ETNs, pois estas empresas atuariam de forma a substituir as falhas dos mercados (Lima Jr., 2005). Nota-se que Hymer não só considera a existência de mercados imperfeitos [5], como também, segundo keohane e Ooms (1975), sua teoria estaria relacionada às estruturas oligopolísticas das indústrias, que, segundo a qual, o tamanho das empresas atribui a elas certas vantagens financeiras [6].

Após avaliar a estrutura dos mercados e observar como as ETNs atuavam nestes, Hymer (1976) destacou ainda, que essas empresas tinham dois propósitos na realização dos IEDs. O primeiro propósito estaria relacionado como uma forma de competição ofensiva. Ou seja, as ETNs buscam novos mercados e, ao mesmo tempo, atuam de forma a adquirir maiores porções dos já conquistados. O segundo propósito direcionava-se a uma estratégia defensiva, pois estas empresas atuam também, no intuito de proteger os mercados em que elas já estão. Dito de outra maneira, as ETNs investem no país hospedeiro, não só para proteger seu espaço de atuação, como também, para buscar outros novos.

Nesse contexto, Hymer (1976) destacou que as ações das ETNs no mercado do país hospedeiro, poderiam, entretanto, trazer vantagens e desvantagens para estes países. No que se refere às vantagens, ele diz que quando as ETNs atuam utilizando o mercado de bens, serviços e capitais, assim como seu acesso à tecnologia, estão contribuindo para a integração econômica daquele país, através de uma melhor alocação dos produtos e dos fatores produtivos. Entretanto, por outro lado, ele ressaltou que quando a atuação dessas

[4] Kindleberger (1969) ressalta ainda, os riscos políticos, os riscos relacionados ao conhecimento de mercado, e as dificuldades de comunicação dos países hospedeiros.
[5] O que caracterizava o mercado era a ocorrência de preços descriminados, o acesso restrito ao capital por apenas algumas empresas e as intervenções dos governos, através de incentivos, subsídios e imposição de tarifas.
[6] Para Hymer (1968, 1976), estas vantagens poderiam ser por meio de alguns tipos de privilégios, sob a forma de patentes, de maiores facilidades de financiamento para inversões ou por intervenções dos governos, através de tarifas, subsídios etc..

empresas provocasse problemas econômicos através da eliminação da concorrência local, poderiam ocorrer desvantagens.

Além do trabalho de Hymer, outra importante contribuição para as teorias contemporâneas do IED, foi a de Kindleberger (1969 *apud* Carvalho, 1977). Ele seguiu o mesmo raciocínio de Hymer, fundamentando a sua idéia na teoria da Vantagem Monopolística. Modificou-a apenas em um aspecto: na análise da conduta das ETNs no mercado. Como anteriormente visto, Hymer coloca que o surgimento de vantagens exclusivas a determinadas firmas estabeleceria a conduta de suas atuações internacionais e que, a partir daí, estas empresas determinariam as estruturas do mercado. Para Kindleberger (1969), seria a estrutura dos mercados imperfeitos, ou seja, a competição monopolística que determinaria o IED.

Na mesma linha de Kindleblerger, Caves (1971) também ressalta que a estrutura do mercado é que definiria a conduta do IED. Entretanto, este autor destaca que a existência de IED estaria relacionada, sobretudo, à diferenciação de produto, às barreiras, à entrada de novas firmas ou à necessidade de evitar as incertezas de fornecimento produtivo.

Por terem Hymer, Kindleberger e Caves apresentado posições distintas em suas teorias do IED, essa análise passou a estabelecer, na literatura, a tradição HKC, em homenagem a estes autores (Nonnemberg e Mendonça, 2004). Em síntese, a hipótese HKC era a de que como os mercados são imperfeitos, o IED deveria ser compensado de alguma forma (vantagem), em decorrência das desvantagens que acarretam para as firmas locais em conseqüência dos investimentos estrangeiros.

2.1.2 O ciclo de produto de Vernon

Um outro estudo sobre a produção internacional foi apresentado por Vernon (1966). No intuito de analisar como ocorreria a produção internacional das ETNs, este autor criou um modelo que ficou conhecido como o ciclo de modelo em três estágios [7]. Basicamente, a idéia do modelo era a seguinte: num primeiro estágio, a produção e a venda das firmas inicialmente seria totalmente doméstica, uma vez que o produto ainda não estaria padronizado. Como as inovações são poupadoras de mão-de-obra, elas surgiriam

[7] Também conhecido como ciclo de produto de Vernon.

inicialmente nos países mais intensivos em capitais. Desse modo, num segundo estágio, gradualmente, devido à combinação das vantagens de produção e inovação oferecidas pela economia doméstica, as firmas passariam a exportar seus produtos para outros países [8]. No entendimento dele, quando ocorresse a padronização do produto, o amadurecimento tecnológico e a rotinização da produção, ao lado da entrada de novos concorrentes na economia doméstica, às empresas passariam a optar pela abertura de filiais em outros países, alcançando um outro nível, o terceiro estágio.

Conforme Hiratuka (2002), essa opção poderia ocorrer tanto pela avaliação de que os custos produtivos seriam menores no exterior, como pela ameaça de perda dos ganhos monopólicos da inovação com a entrada de novos concorrentes nos mercados locais. Em síntese, a teoria de Vernon descrevia a sequência de expansão das empresas, que, inicialmente atendiam à demanda local, posteriormente aos mercados externos através das exportações e, por fim, à produção por meio de filiais nos mercados de destino.

2.1.3 A Internalização dos custos e a internacionalização produtiva

Uma outra corrente de pensamento sobre os determinantes do IED na produção internacional, baseia-se no conceito de internalizar de custos de transação. Os primeiros a explorarem essa hipótese, que ficou conhecida como a Teoria da Internalização, foram Buckley e Casson (1976 e 1981) e Buckley e Ghauri (1991).

Para os autores, os mercados de produtos intermediários são imperfeitos exogenamente, o que acarreta em um aumento das incertezas do processo produtivo da empresa. Ou seja, não há garantia de que os produtos intermediários essenciais de outras atividades da empresa estarão disponíveis. Desse modo, a empresa então prefere internalizar essa produção a arriscar não conseguir realizar os seus produtos finais. Além disso, estes autores diziam que, quando a administração é feita por empresas diferentes, os custos de transação são maiores.

Nesse aspecto, para superar essas possibilidades, as ETNs criariam um "mercado interno" (investimento vertical – caracterizado pela produção de matérias primas) alternativo para

[8] Para ele, inicialmente, a firma optaria por exportar seu produto para países que apresentassem padrão de demanda semelhante ao da economia doméstica.

repor essa falha externa. A firma internalizaria essa externalidade como uma reação a essa imperfeição do mercado, no intuito de reduzir os custos através de sua própria integração (Nonnemberg e Mendonça, 2004). Ou seja, a ênfase dessa idéia que recaía sobre os produtos intermediários era de viabilizar a produção através da formação de suas próprias redes.

Para os autores, a principal decisão para a empresa estava na capacidade dela responder ao dilema entre licenciar a produção por um agente no exterior ou realizar sua própria produção fora. Considerando que as firmas poderiam servir aos mercados através da exportação, de licenciamento e do IED [9], estes autores concluíram que as empresas teriam uma dupla escolha: a localização e o modo de controle. Ou seja, "quando a produção e o controle é no país de origem, a firma exporta; quando a decisão é produção no exterior e controle local, ela licencia; quando produz e controla no exterior, ocorre o IED" (Nonnemberg e Mendonça, 2004, p.3).

Em síntese, as decisões de investimento no exterior de cada firma estariam ligadas aos seus próprios interesses, a suas possibilidades e capacidades de reduzirem seus custos e aos seus objetivos fins.

2.1.4 As vantagens do paradigma OLI (*Ownership*, *Location*, *Internalization*) e os motivos para investir no exterior

Em um outro tipo de explicação para a atuação no exterior das firmas, mas enfocando uma visão mais microeconômica, Dunning (1993), através do seu autodenominado paradigma eclético, procurou criar um modelo para ilustrar as atividades das ETNs nas relações comerciais. Através deste modelo, ele desenvolveu uma abordagem conhecida pelas letras OLI (*Ownership*, *Location*, *Internalization*), que reunia três vantagens para as empresas em suas atividades no mercado internacional. Essas seriam:

A primeira aborda sobre as vantagens da propriedade. Essas vantagens estariam relacionadas às condições e às características dos locais oferecidas para a exploração da empresa naquele mercado e referia-se a privilegiar alguns ativos, tangíveis ou intangíveis. Esses ativos poderiam estar relacionados à posição da empresa no mercado, a posse de

[9] Outro tipo de investimento no exterior são as *joint ventures*. Na literatura, esse tipo de financiamento apresenta maiores riscos e, portanto, bem menos comentados do que os citados.

tecnologia e de patentes, o acesso favorecido a certos mercados de bens e insumos, assim como a obtenção de insumos a preços favoráveis.

O segundo tipo referia-se às vantagens de internalização de determinados ativos. Para ele, essa internalização estaria ligada a determinadas formas de evitar incorrer em alguns custos referentes ao direito de propriedade e aos custos de um processo de licenciamento. Ou seja, a empresa deveria adicionar valor ao seu ativo, internalizando-o.

Por último, as vantagens de localização que as firmas asseguravam ao direcionar a produção para um determinado país. Estas vantagens poderiam estar relacionadas às legislações e às políticas governamentais, às estruturas de mercado, ao ambiente institucional, político, jurídico e cultural.

Entretanto, Dunning ressalta que essas vantagens deveriam superar os custos de realização dos IEDs. Para ele, os custos que as ETNs incorriam, iriam desde as despesas com viagens e telefones realizadas para a firma matriz, até os custos provenientes das diferenças entre os países, como, por exemplo, regulações, impostos, cultura, etc. (Di Mauro, 2000).

Além disso, Dunning (1993) destacou que as três vantagens de seu paradigma só poderiam ocorrer para as ETNs, se estas atingissem a quatro condições necessárias através da sua estrutura produtiva[10]. Estas condições seriam: primeiro as ETNs deveriam possuir vantagens de propriedade de alguns ativos em relação a seus concorrentes locais. Posteriormente, quando ocorresse esta condição, essas empresas necessitariam internalizar essas vantagens de propriedade. Assumindo essas duas condições, a terceira condição seria produzir onde as vantagens de localização fossem suficientes para garantir a produção. Após transpor esses três processos, por fim, as ETNs ainda deveriam considerar que a produção externa necessitaria ser compatível com a estratégia de direção/administração de longo prazo da empresa.

De acordo com Lima Jr. (2005), Dunning procurou mostrar que as mudanças na entrada ou na saída de investimento em um país podiam ser explicadas através de três mudanças que

[10] UNCTAD (2000) usa quase a mesma tipologia dos objetivos do IED de Dunning, a qual foca especificamente os fluxos aos países em desenvolvimento e também classifica o IED em quatro categorias, sendo essas: orientado à procura de recursos naturais; ao mercado; à eficiência e aos ativos estratégicos.

ocorriam nas três vantagens de seu paradigma. As mudanças nas vantagens de propriedade de suas empresas relativas às de outras nações, as mudanças na internalização dessas vantagens de propriedade por parte das firmas e, por fim, as mudanças nas vantagens de localização oferecidas por um determinado país. Com essas alterações, as estratégias das firmas se modificavam.

Através dessa idéia, Dunning (1993) procurou examinar as mudanças na posição internacional dos países à medida que eles iam passando por estágios diferentes de desenvolvimento. Sua hipótese foi que à medida que um país desenvolvia as vantagens de localização, propriedade, e de internalização das ETNs que investem nesses países, as estruturas desses países vão se modificando. Para ele, era visivelmente possível identificar os efeitos dessas mudanças nas trajetórias de desenvolvimento dos países.

De acordo com ele, a busca de recursos, de mercados e da eficiência seriam as razões que uma empresa tinha para investir internacionalmente. Ou seja, as firmas investiriam para adquirir recursos específicos não disponíveis no mercado doméstico, (tais como os recursos naturais, as matérias-prima, a mão-de-obra barata), para ofertar determinados tipos de bens e serviços para aquele mercado e pela possibilidade de crescimento deste.

Uma outra razão para ocorrência do investimento estrangeiro, destacada à parte pelo autor, seria a busca de eficiência por parte das firmas. As ETNs poderiam obter ganhos decorrentes da presença de economias de escala e da diversificação de risco com a busca de ativos estratégicos. Essas poderiam ser feitas pela incorporação de ativos de firmas locais (privatizações ou fusões), a fim de sustentar ou de fortalecer sua competitividade externa e de enfraquecer seus concorrentes (Dunning, 1993).

Em síntese, este autor apresentou um modelo para ilustrar as atividades das ETNs nas relações comerciais. Desenvolveu uma abordagem que reunia três vantagens para as empresas em suas relações internacionais e as condições para que essas vantagens pudessem ocorrer. Além disto, ele utilizou seu estudo para entender quais as mudanças na posição internacional dos países em desenvolvimento eram proporcionadas pelos IEDs e as razões pelas quais as empresas investiam nestes países.

2.1.5 O pensamento de Graham e de Cantwell

Assim como Vernon e Dunning, na mesma linha da internacionalização da produção, encontram-se os trabalhos de Graham (1978,1998). Este autor também considerava os mercados imperfeitos constituídos pelo oligopólio. Graham (1978) procurou explicar que o comportamento rival entre as firmas era uma característica importante nas explicações sobre as ações das ETNs. Para ele, seria através desse comportamento que se desencadearia as fusões intra-indústrias, as retaliações dos preços e a diferenciação de produto.

Graham (1998) buscou demonstrar que certos conceitos, baseados na teoria dos jogos, poderiam ser usados para entender o comportamento das ETNs. Chegou à conclusão que o fato de determinadas firmas terem baixo custo em relação a suas rivais, seria uma condição necessária, mas não suficiente, para que estas empresas se tornassem uma ETN (Lima Jr. 2005).

Na mesma corrente ideológica da internacionalização produtiva, mas enfatizando os fatores tecnológicos, está o pensamento de Cantwell (2000). Segundo este, a competição entre firmas é, basicamente, tecnológica. A inovação é o principal gerador de lucros, a tecnologia não é transferida sem custos e cada firma desenvolve suas capacitações e seu conhecimento de forma diferenciada e única.

Além disso, ele ressalta três formas de como as ETNs poderiam tirar vantagens sobre a tecnologia em suas operações no exterior. A primeira é que elas poderiam exportar a sua produção, a segunda é que poderiam controlar diretamente a produção estrangeira por meio de fixação de suas filiais e, por último, vender sua tecnologia a estrangeiros.

Em síntese, para este autor, a internacionalização da produção seria um processo interno da ETN que permite à firma utilizar seu conhecimento e sua inovação em outros ambientes, ampliando suas vantagens específicas. Para ele, a expansão dessas empresas leva à adaptação, que permite mais inovação.

2.1.6 A vantagem competitiva - A internacionalização produtiva atual

Segundo Silva (2005), as relações comerciais atuais se desenvolvem em torno de bens semi-acabados, de insumos industriais e em sistemas de cadeias produtivas globais unidas por redes de comunicação e informação. Assim, reduzem os espaços geográficos, criando vários centros de distribuição e, consecutivamente, maior circulação dos IEDs, passando estes a assumirem um novo papel: os de serem os principais responsáveis da transnacionalização da cadeia produtiva das ETNs.

Atualmente, com maior interdependência dos mercados mundiais, as empresas de um país são afetadas pelas condições econômicas domésticas e pela competição internacional. Neste novo contexto econômico, financeiro e comercial, uma das razões de se entender o comportamento do IED é pelo aspecto competitivo exercido entre essas empresas. A forma de organização da atividade produtiva passou/passa por intensas modificações, que permite e obriga as ETNs reformularem suas estratégias de produção e distribuição. Deste modo, a motivação pela busca de mercados começou/começa a ocorrer não só pelo estabelecimento direto de instalações dessas empresas no exterior, mas também, através de fusões e incorporações com empresas dos países hospedeiros, no intuito de criar e concretizar alianças estratégicas, para consolidar os objetivos estabelecidos em suas matrizes (Dupas, 1999).

Nessa nova conjuntura, Porter (1993) destaca que as ameaças de novas empresas e novos produtos, o poder de barganha com os fornecedores e dos compradores e a rivalidade existente entre os competidores, seriam as razões que determinam a competição entre as indústrias. Num ambiente mais dinâmico de competição global, as inovações tecnológicas e as ações estratégicas e administrativas favorecem a criação de vantagem competitiva que envolve todo um sistema de valores e abrangem todos os setores da cadeia produtiva dessas empresas. Para ele, um dos desafios fundamentais de qualquer empresa é posicionar-se de modo a ser capaz de melhorar e inovar. “A inovação pode manifestar-se no projeto de novos produtos, em novo processo de produção, nova abordagem de marketing ou nova maneira de treinar ou organizar. Pode envolver praticamente qualquer atividade na cadeia de valores” (Porter, 1993, p.649).

Para que as ETNs possam ter êxito nos mercados externos, Michael Porter destaca que é essencial idealizar novas maneiras de realizar as atividades e, através destas, aplicar novos procedimentos, novas tecnologias ou diferentes insumos. Entretanto, para que isso seja possível, essas empresas devem descobrir a possibilidade de mudanças tecnológicas, compreenderem as necessidades novas ou renovadas dos clientes, para criar segmentos novos no mercado, e utilizar novos tipos de insumos ou quantidades diferentes destes. Desta maneira, as ETNs adquirem as vantagens competitivas [11].

A obtenção dessas vantagens competitivas seria um novo paradigma que estas empresas buscam e devem buscar, para se manterem "vivas" no mercado atual. Ao explicar a competitividade no nível de empresas nacionais, ele enfatiza que se deve considerar o resultado de um processo de competição de determinadas indústrias e que deveria ser analisado cada caso individualmente, tal como acontece com o desenvolvimento de uma tecnologia comercializada bem sucedida. "É o resultado de milhares de lutas pela vantagem competitiva contra rivais estrangeiros em certos segmentos e indústrias, nos quais os produtos e processos são criados e aperfeiçoados, que sustentam o processo de melhoria e crescimento nacional" (Porter, 1993, p.10).

Em síntese, os novos desafios deparados nas novas relações comerciais se caracterizam por uma vasta variedade de fatores, ligados ao ambiente competitivo em que as firmas operam. Entretanto, por meio da criação das vantagens competitivas desenvolvida pela firma, por meio das inovações tecnológicas e das ações estratégicas e administrativas é que possibilitaria a primazia dessa firma entre as demais.

2.2 Um novo cenário para expansão dos IEDs

Nesse novo cenário comercial global, um ponto considerável, observado por De Negri (1997), foi que em fins do decênio de 60, para fazer frente à crise de saturação dos mercados nos países desenvolvidos, essas empresas começaram a adotar novas posturas nas relações comerciais. A *priori*, isso se deu por parte das empresas dos EUA. A condição privilegiada da economia americana no pós-guerra deu às empresas daquele país a liderança tecnológica na inovação dos produtos. Em linhas gerais, aquelas firmas passaram

[11] Para Porter (1993, p.48) há dois tipos de vantagem competitiva - redução de custos e da diferenciação, que seria a capacidade do comprador obter um excepcional produto.

a dar início à diversificação de sua produção e à especialização em atividades vinculadas à sua base tecnológica, com a adoção de novas tecnologias de produtos e processos e com novas técnicas gerenciais. Ao adotar essa nova conduta, elas foram ainda "favorecidas" e "conduzidas" pela internacionalização do capital financeiro, decorrente do processo da expansão do crédito pelo governo americano para os agentes privados (De Negri, 1997).

Em fins dos anos 80 e no decorrer dos anos 90, o aprofundamento das relações comerciais, financeiras, produtivas e tecnológicas em nível global passou a ocorrer mais intensamente. Deste modo, a crescente vinculação entre o comércio e os investimentos nas estratégias de atuações das ETNs passaram a refletir com grande relevância na dinâmica do comércio exterior que culminou com o "advento"da globalização produtiva nos anos 90. Em um cenário mais competitivo, intensificou-se a ampliação de atuações das ETNs pelas regiões globais, principalmente pelo IED, pela expansão do crédito e pelas aplicações de *portfólio* e, sobretudo, mediante as transações intra-firmas, que estimulou ainda mais o comércio mundial entre os blocos regionais [12] (Belluzzo, 2006).

2.2.1 O IED e os Blocos Regionais

O advento dos blocos regionais foi acompanhado por crescentes desregulamentações dos mercados, onde já não são reguladas com tanta intensidade, as restrições aos fluxos de bens e serviços das ETNs. Robertson (2004) enfatiza a questão dizendo que para viabilizar a integração regional, as desregulamentações passaram a ser feitas sob diversas formas, tais como: a retirada de obstáculos ao comércio no que tange aos serviços, bens, emprego e produção e a criação de políticas como tarifas, quotas, subsídios para atração dos IEDs.

No quadro a seguir, são apresentados, em linhas gerais, os quatros tipos de tratados econômicos com seus respectivos blocos.

[12] A formação desses blocos foi viável devido à estrutura oligopolistica dessas empresas em seus países. Na medida em que começam as realizações de fusões pelo mundo, essa estrutura passou a ser internacional. No inicio as fusões eram feitas com empresas no mesmo ramo de atuação. Depois, foram se estabelecendo por diferentes setores, constituindo os chamados conglomerados. Essa expansão tinha o objetivo de domínio de mercado, que cada vez mais ficava competitivo.

Tabela 2.1 – Tipos de integração comercial através dos blocos regionais

Zona de Livre Comércio - Seu maior representante é o NAFTA.	- É uma área preferencial de comércio, onde as tarifas sobre as transações de mercadorias dentro da área são nulas, porém cada país aplica sua própria tarifa sobre os produtos produzidos fora do bloco. - Um dos objetivos é de ampliar as vantagens através do comercio exterior para os países que neles participam. - Envolve obrigações em relação ao investimento estrangeiro e ao direito à propriedade intelectual.
União Aduaneira – O MERCOSUL surgiu com esse propósito.	- É uma área de livre comércio, onde existe um imposto de importação comum cobrado sobre mercadorias provenientes dos países externos ao bloco. - Dentro da área, as tarifas são nulas nas transações das mercadorias. - Um dos objetivos é atrair os investimentos produtivos para o interior do território com as regras do tratado. As empresas se beneficiam pelo tamanho do mercado consumidor devido ao livre comércio e da proteção alfandegária comum contra a concorrência das empresas de outros blocos.
Mercado Comum - Seu maior representante é a União Européia.	- Segue as regras da União Aduaneira onde há livre mobilidade de fatores de produção (capital e trabalho). -Não se restringe somente à esfera comercial. Engloba legislação industrial, ambiental, financeira e educacional. -A ideia consiste em praticamente unificar todas as dimensões dos mercados nacionais, criando um mercado regional forte entre as empresas participantes.
União Econômica Monetária - Seu maior representante é a União Européia.	- É uma Integração mais profunda, já que, além da integração dos mercados de bens e serviços, há harmonização de políticas econômicas e utilização de moeda comum entre os países-membros. - O objetivo é favorecer as empresas nacionais por meio da manipulação das taxas de juros, que influenciam diretamente as taxas de câmbio. Deste modo, caem as possibilidades de baixarem os juros internos para desvalorizar a moeda nacional e incentivar as exportações.

Fonte: Magnoli (2003). Elaboração própria

Para Gonçalves (1996), as políticas para a criação desses blocos caracterizaram a ampliação da valorização do capital e a concorrência em nível de escala mundial. Além disso, esse autor destaca que o cenário de regionalização pelos blocos passou a favorecer grandes oportunidades para as empresas realizarem seus investimentos, através das possibilidades criadas pelas fusões e aquisições internacionais e pela cooperação intra-firmas (entre fornecedores e consumidores como parte da composição de suas atividades). Essas empresas ampliaram suas estruturas em escalas produtivas em nível mundial para as atividades que podiam estender as economias de escopo em tecnologia e buscaram a criação de desenvolvimento tecnológico com novos parceiros. Ou seja, em síntese, houve a adoção de novos procedimentos estratégicos globais por parte das ETNs, através das oportunidades abertas pela nova estrutura dos mercados.

Através desta conjuntura, os gestores destas empresas passaram a notar que a diversificação de suas atividades seria um fator decisivo na redução dos riscos em suas operações, bem como poderia proporcionar maior poder de crescimento para suas organizações. Os blocos regionais não ficaram apenas restritos à área industrial, mas ampliaram-se a bancos, corretoras, seguradoras, entre outras. O que aconteceu em grande parte, é que se acabou criando um vínculo institucional forte entre o capital industrial e o financeiro em decorrência dos múltiplos interesses que eram comuns pelos empresários que circulavam nesses dois setores. Desse modo, a expansão das ETNs, que a princípio se dá para a Europa através dos blocos regionais e, mais tarde, para os países subdesenvolvidos, passou a proporcionar a essas empresas maiores fontes de capitalização monetária e, com isso, maiores possibilidades de interferência nas políticas dos países hospedeiros, tendo em vista o vínculo de apoio do setor financeiro.

Além desse "novo apoio", Alcoforado (1997) diz que, desde a segunda-guerra, o mercado favoreceu o crescimento do poder dessas empresas através de cinco pontos estruturais: o primeiro, é que as ETNs, concentradas nos principais ramos da indústria moderna, passaram a ter maiores poderes sobre os mercados nacionais. O segundo, foi que elas começaram a ter a capacidade de ser diversificadas em suas operações mundiais por se constituírem em conglomerados. O terceiro, passaram a ter grande capacidade financeira, não só pela estrutura de sua formação ao longo do tempo, mas também, por terem se associado às grandes instituições financeiras globais, onde, através destas, criaram-se amplas facilidades para internacionalizar as suas finanças. O quarto ponto foi a facilidade

(incentivos, subsídios, etc) que estas empresas tiveram para possuir alta capacidade tecnológica e assim puderam liderar o processo de pesquisa e desenvolvimento. Por último, foi/é que através de todo esse suporte, elas puderam/podem contratar os "melhores cérebros" dos países onde operam e assim possuem grande capacidade empresarial.

Em síntese, por trás de toda essa estrutura, é possível entender porque o crescimento das ETNs e das finanças, através da regionalização, se tornaria uma das características que marca o final do século XX. Nota-se que esse processo se estruturou (e tem se estruturado) na configuração de oligopólios que atendem aos mais diversos interesses dos grupos que lhe dão sustentabilidade. Assim, quanto menos existirem normas ou barreiras às atuações das ETNs, melhor será para esses grupos.

2.3 A organização e as estratégicas de investimentos das ETNs

Para certificar o cumprimento dos seus objetivos através dessa nova configuração regional de atuações, as ETNs determinam sua estrutura organizacional de modo a obter maior eficiência. Essa estrutura é montada no sentido de que seja possível coordenar as atividades da organização em escala mundial para conseguir realizar suas metas estabelecidas (Alcoforado, 1997).

As estruturas dessas empresas podem ser determinadas por critérios geográficos ou baseadas especificamente em seus produtos. A escolha de utilização da estrutura dependerá da sua estratégia de atuação na região escolhida. Conforme Alcoforafo (1997), se a empresa for bem diversificada em seus produtos, dá-se ênfase à criação de divisões regionais na produção. Caso os aspectos ligados a cada uma das áreas funcionais da empresa (pesquisa, finanças, logística, *marketing*, etc.) sejam relevantes para esta empresa, ela criará divisões regionais responsáveis pelas atividades de cada área funcional. Ou seja, nesta segunda opção, por exemplo, as ETNs realizariam as pesquisas no país hospedeiro.

No decorrer das últimas cinco décadas, as ETNs impactaram significativamente a esfera produtiva global em suas novas formas de atuação, através de uma maior flexibilização e racionalização da etapa produtiva e com novas alianças estratégicas. Este novo ambiente, contribuiu para o crescimento do IED, principalmente no aspecto intra-firma (Jorge, 2007).

Entretanto, essa autora percebeu que as ações das ETNs foram pautadas por movimentos diferenciados no decorrer desse período.

Nesses movimentos, dois pontos foram relevantes para as ações dessas empresas. No que se refere ao primeiro ponto, foi que a expansão de cada empresa se deu/dá dentro de suas próprias condições financeiras e dentro dos seus objetivos estabelecidos para as suas regiões de atuações. Carolina Jorge ressalta que, apesar de todas as características dos mercados serem analisadas e de constituírem em si um importante aspecto, a análise financeira seria a base principal do projeto, quando as ETNs vão realizar seus investimentos. Assim, mais do que as outras funções, essas empresas tendem, em grande parte, a centralizar o planejamento financeiro na matriz, pois através dessa, elas determinam, por exemplo, as tomadas de decisões de investimentos das filiais e as fontes de distribuição de fundos. Além disso, a matriz passa a estabelecer as políticas relativas à transmissão de dividendos e à formação da estrutura de capital das filiais.

Para Carolina Jorge, quando uma ETN realiza sua estratégia financeira no projeto, de modo geral, essa estratégia apresenta quatro características: a primeira, é que as principais decisões de investimentos ficam a cargo da matriz. A segunda está relacionada no sentido de aproveitar das diferentes legislações tributárias nacionais ao utilizar diversas maneiras para maximizar seu lucro (dentre essas estariam a transferência intra-firmas com preços subfaturados na importação). A terceira característica é a política de financiamento e de dividendo. Essa estaria orientada no sentido de obter recursos financeiros no exterior com taxas de juros mais baixas (matriz-filial), e de ser direcionada para maximizar a remessa de lucros e dividendos para o exterior no aspecto filial-matriz. Por último, a utilização nas transações monetárias entre matriz-filial, que tendem a minimizar os impactos das desvalorizações cambiais. Normalmente, o procedimento utilizado por elas é o de ter contas a pagar na moeda mais fraca e as contas a receber na moeda mais forte.

O segundo ponto destacado por Jorge (2007) diz que a estrutura do mercado onde elas estão inseridas conduz aos seus planos estratégicos de atuação. Na literatura, as estratégias de ações das ETNs são classificadas em quatro categorias: estratégias de "*market-seeking", "resource-seeking", "efficiency-seeking"* e *"asset-seeking"*.

A chamada estratégia de *market-seeking* se realiza quando as filiais desenvolvem atividades em ofertar bens ou serviços para o mercado interno, substituindo as exportações de bens que anteriormente eram realizados pela própria empresa. Esse tipo de atuação se caracteriza por baixo nível de intercâmbio de mercadorias. O tamanho e o crescimento do mercado interno são os determinantes principais da estratégia de investimentos. A existência de barreiras tarifárias e não tarifárias e as necessidades de conhecimentos da característica do mercado, da cultura e das preferências locais, também estimulam este tipo de investimentos. Ou seja, a estratégia de *market-seeking* é realizada quando as motivações das ETNs provêm do mercado interno do país hospedeiro.

Quando se busca explorar os recursos naturais locais, tem-se a estratégia de *resource-seeking*. Apesar de essa estratégia estar ligada a produtos com menor dinamismo comercial, ela tende a resultar em aumento das exportações, pois as filiais das ETNs provêm insumos em recursos naturais para o mercado mundial.

A estratégia de *asset-seeking* está relacionada com a utilização de ativos que favorecem a capacidade competitiva da multinacional (utilização do IED na aquisição de fusões ou incorporação de novas tecnologias). Dito de outro modo, é a busca de capacidades, onde os IEDs são realizados com base nas considerações estratégicas de longo prazo. Os ativos adquiridos viabilizam, por exemplo, a entrada em um novo mercado, a ampliação das sinergias comerciais e tecnológicas com o intuito de ampliar o poder de mercado para enfrentar seus concorrentes e/ou a redução de custos.

Por último, a estratégia de *efficiency-seeking* refere-se ao objetivo de racionalizar a produção por meio da diferente integração entre as filiais, de forma a obter a economia de escala e a especialização, no sentido de aumentar a eficiência competitiva das ETNs (Jorge, 2007). Entretanto, Hiratuka (2002, p.38) ressalta que esse tipo de investimento,

> não garante por si só os efeitos de encadeamento produtivos e tecnológicos para os países hospedeiros. Os países que logram êxito não apenas em seu envolvimento comercial, mas também em suas estratégias de desenvolvimento, baseando-se nos investimentos estrangeiros, o fizeram com políticas pró-ativas para direcionar esses investimentos para as atividades capazes de produzir maiores *spillovers* para a economia local.

Célio Hiratuka destaca que os países em desenvolvimento que obtiveram maiores inserções no comércio mundial, conseguiram por meio dos investimentos das ETNs e através de estratégias autônomas. Essas foram realizadas a partir de políticas orientadas ao desenvolvimento tecnológico e para a inserção e capacitação deste nas empresas nacionais. Esses países passaram a ser não só receptores dos investimentos, mas também investidores externos, dado que suas empresas começaram a se internacionalizar em grande escala.

Em síntese, as ETNs determinam a estrutura organizacional global mais compatível com a sua realidade e necessidade e desenvolvem diversas estratégias para melhor conduzir suas ações no exterior, podendo assim agir de diversas formas estratégicas. As decisões incluem não só onde elas vão atuar, mas também como elas utilizam os mecanismos que lhe são favoráveis para derrubar determinadas barreiras e estabelecer seu espaço em mercados com características particulares.

Há mecanismos que lhe são favoráveis para que essas empresas possam exercer o domínio em determinados setores. Por exemplo, a maioria das ETNs impacta os fluxos comerciais através do comércio intra-firma, obtendo lucros consideráveis através dos reduzidos custos de transações. Outro ponto importante a ser destacado é que a diferenciação de produto e a tecnologia não constituem barreiras para essas empresas, tendo em vista que as mesmas são detentoras de tais fatores. Assim, a entrada dos produtos de "ponta" nos países hospedeiros tende a determinar as características dos bens comercializados neste mercado[13].

2.3.1 As estratégicas através do IED

A busca de estratégias para maior inserção nos mercados externos, também ocorre em relação aos IED. Segundo Jorge (2007), o IED pode ser distinguido em três tipos no que diz respeito aos seus objetivos, estratégias e estrutura produtiva: o IED vertical, o horizontal e o de bens diferenciados.

[13] O modelo de ciclo de produtos de Vernon (1966), *apud* Nonnenberg e Mendonça (2004, p.4) explica a dinâmica da inovação e produção dos países. Como as inovações são intensivas em capital, elas surgem em países que são mais abundantes nesses. Aos poucos, há o deslocamento da produção para países menos intensivos em capital, (países subdesenvolvidos). E concomitantemente, a produção dos países mais desenvolvidos é redirecionada para novos produtos associados às últimas inovações e posteriormente quando é transferida para os países menos desenvolvidos. Em certo ponto, essa transferência pode ocorrer até mesmo quando a tecnologia nos países desenvolvidos já está sucateada.

O IED vertical ocorrerá quando houver diferenças nas dotações de fatores dos países. Ou seja, acontecerá a especialização de cada etapa produtiva em locais onde se adquire vantagens nos preços dos fatores utilizados (Hejazi e Safarian, 1999). Esse tipo de investimento vai adaptar às unidades de produção, as unidades referentes a serviços de administração e P&D, geograficamente separadas. Tendo em vista que cada unidade exige fatores produtivos distintos, cada etapa produtiva é alocada em um país de modo a obter vantagens com relação aos preços desses fatores (BID, 2002).

Sabe-se que tanto as ETNs quanto as empresas nacionais incorrem em custos de transporte. Entretanto, o benefício do IED vertical para as ETNs, em relação à firma nacional, é compensado pelos melhores custo/benefícios através da alocação em suas unidades de produção pelas diversas regiões globais. Uma vez que essas empresas podem alocar suas atividades em países que proporcionaram melhores custo/benefícios e podendo exportar seus produtos de volta para o país de origem, as ETNs tenderão a ter preços finais mais competitivos em seus produtos, do que se estes fossem produzidos no país de origem. Ou seja, o IED vertical está ligado à idéia de complementaridade do comércio.

Nesse sentido, um importante ponto destacado em relação à atração do IED vertical descrito por Blonigen (2006) é de aproveitar as vantagens comparativas dos diversos países, fixando o IED em um país com o propósito de usá-lo como plataforma de exportação a países vizinhos. Ou seja, apóiam e justificam o uso do contexto multilateral.

Segundo Blonigen (2006), dois fatores interdependentes estratégicos pelas ETNs envolvem a realização do IED vertical. O primeiro, é que as empresas podem preferir investir em determinado país, utilizando este como plataforma de exportação para seus países vizinhos. O segundo, é que dada à relação que existe entre as filiais em termos da produção vertical, a entrada de IED em um país pode fazer com que haja também entradas de IED nos países vizinhos, devido à externalidades produtivas.

Bruce Blonigen considera que a ação de um ambiente multilateral no estudo do IED é de grande relevância, visto que a decisão das ETNs em realizar esse tipo de investimento muitas vezes está relacionada com terceiros países. Nessa estrutura, por exemplo, este autor destaca que as ações estratégicas das ETNs mudariam. Elas tenderiam a se especializar na produção, exportando os bens intermediários para suas filiais, ao invés de

produzirem bens finais para exportar. Ou seja, modificariam a sua produção no país de origem (Blomstrom e Kokko, 1998).

Com relação ao IED horizontal, este ocorre quando as firmas decidem investir com a finalidade de obter economia de escala na planta do país receptor, mas proveniente de diversas atividades, tais como P&D das matrizes (Markusen, 1984, *apud* Hejazi e Safarian, 1999). Os clientes são atendidos no país receptor pela produção local. Nessa estrutura, Hejazi e Safarian (1999) ressaltam que os serviços da matriz, que acionam os serviços referentes à tecnologia, os serviços financeiros, administrativos, de engenharia e de P&D, se centralizam em um único local, diferentemente dos demais serviços e atividades da empresa. Eles podem ser transferidos para outras unidades produtivas sem custo algum.

De acordo com Jorge (2007, p.27), "o IED horizontal é constituído de firmas que apresentam várias unidades produtivas produzindo um bem homogêneo, sendo que uma destas se encontra na matriz da companhia". Assim, uma característica fundamental nesse tipo de investimento consiste no custo fixo no nível da firma, visto que as unidades requerem trabalho qualificado em ambos os países. Contudo, essas unidades, por sua vez, envolvem economias de escala que garantem vantagens às ETNs relativamente às firmas domésticas.

Para o BID (2002), a interface entre custos fixos no nível da firma, custos comerciais e custos fixos na planta é o que determina o volume do IED horizontal. Em relação aos custos fixos no nível da firma, o IED ocorre quando há necessidade de colocar diversas unidades em operação como forma de atender demandas em mercados com pouca ou inadequada oferta. Já em relação aos custos comerciais, se estes não existirem, as empresas então preferem realizar exportações. Neste caso, a empresa só arca com os custos no nível da planta.

Zarotiadis e Mylonidis (2005) indicaram três alternativas explicativas em relação aos IED em determinadas regiões. A primeira seria que o IED do país de origem para o país receptor pode ser explicado pelo fato do último ser escasso em capital. A segunda razão refere-se à necessidade de que o capital flua para este país para que seja possível a exploração das vantagens locais. Neste caso, diferente da primeira situação, as exportações do produto relacionado no país hospedeiro tendem a ser fortalecidas. Esses dois contextos

descritos acima dão origem ao IED do tipo vertical. A última se dá em torno do excedente de demanda existente no país receptor. Ou seja, o investimento é orientado para a demanda não atendida daquele país. Neste caso, o IED seria tipo horizontal, substituindo as importações do país receptor.

Entretanto, há um terceiro tipo de IED, destacado por Jorge (2007), chamado de IED de bens diferenciados que não se enquadra no estilo vertical e nem no horizontal. Para este autor, ocorre esse tipo de investimento quando há aquisição pelas ETNs de fábricas estrangeiras (A&F), cujos bens finais produzidos são diferenciados e destinados tanto para o mercado local, quanto para as exportações. O incentivo a esse tipo de estratégia é induzido quando os custos fixos da planta são altos. Caso contrário, as ETNs poderiam fixar suas filiais.

Em resumo, o IED horizontal é identificado pela produção de bens finais distintos em diversos locais, já o vertical é caracterizado por frequentemente ter uma gerência centralizada que controla a alocação de recursos sobre as filiais das ETNs, com a ocorrência de um comércio significativo entre elas. Atualmente, as ETNs, centradas na especialização do produto e na exploração dos blocos regionais, tendem a realizar o IED horizontal, na busca de otimizar a logística de atendimento a demandas existentes nesses novos mercados.

No que se refere a essas transformações que ocorreram nos mercados, aos passar dos decênios, cabe destacar uma importante colocação de Dunning (1979). Este autor identificou que ocorreu também um novo perfil do IED. Para ele, os IEDs que vigoravam até o final dos anos 70 tinham o objetivo de explorar os recursos naturais e as exportações. Os produtos que as ETNs fabricavam em sua matriz e destinados ao país local eram equivalentes aos produzidos naquele mesmo mercado. No entanto, ao longo do tempo, em grande parte, passou-se a predominar os IEDs destinados para um processo regional, centrado nas especializações produtivas em diversos bens de modo a obterem benefícios de economias de escala pelos mercados regionais. O IED, nessa nova concepção administrativa, passou tanto a ser do tipo horizontal, quanto vertical.

Ou seja, independentemente se as ETNs atuam sob o modo de *asset-seeking,* (como no caso do processo de privatizações na economia brasileira na década de 90), ou de outro

modo, o objetivo fim dos IEDs está relacionado diretamente a obter benefícios de economias de escala, da integração dos mercados e das diferenças de dotações de fatores produtivos.

2.3.2 Os fatores que influenciam a estratégia do IED

De acordo com Dupas (1999), o fator de escolha dos IEDs para as ações das ETNs nos países em desenvolvimento podem ser sintetizados em quatro pontos: o primeiro é através da busca de mercados: os investimentos são realizados visando o tamanho e o potencial de crescimento deste mercado em relação à perspectiva de consumo, além de representar uma forma de contornar as barreiras comerciais e os custos de transportes. O segundo ponto seria pela busca de recursos naturais. O terceiro, estaria relacionado à busca de capacitação estratégica desses fluxos, ou seja, procura realizar o investimento nos países onde suas cadeias possam contribuir para o lucro global da corporação em nível tecnológico e de qualificação. Por fim, o quarto ponto seria a busca pela eficiência, no sentido de aproveitar os menores custos do trabalho e dos fatores produtivos. Isso poderia ser feito através da simples montagem de um determinado bem num país onde a mão-de-obra é barata.

Nota-se que esses fluxos assumem a função de buscar a otimização dos processos produtivos e minimizar os custos na busca de maiores lucros. Dessa forma, a transferência do IED para regiões onde ofereçam maiores oportunidades para realizarem seus objetivos é essencial. Para que isso ocorra, além dessas escolhas estratégicas, Silva (2005) acrescenta quatro condições, acerca dos países em desenvolvimentos, para receberem esses investimentos.

A primeira, seria um ambiente macroeconômico estável, pois esse ambiente tende a reduzir as incertezas que determinam as decisões para que os empresários realizem o IED. A segunda, seria a posição geográfica estratégica no sentido de facilitar o intercâmbio com vários outros países. A terceira está relacionada a um parque industrial já existente, mesclando indústrias atrasadas com alguns setores competitivos para facilitar determinadas transações. E, por último, a grande oferta de mão-de-obra.

Um outro ponto importante no atual contexto global produtivo são as estratégias das empresas *networks*. Para Dupas (1999), além de minimizar os riscos de interrupção

mundial de sua produção, estas empresas costumam também combinar suas estratégias com um sistema de *multiple sourcing,* ou seja, indústrias similares que se localizam em mais de um país e entre elas adotam um sistema de produção flexível, respeitando suas limitações de escala e logística. Nesse projeto, a vantagem está na diminuição do poder de pressão que os sindicatos podem exercer, visto que é uma alternativa cada vez mais real a possibilidade de transferência de indústrias para a região com menor grau de politização dos trabalhadores.

Entretanto, há outros dois tipos básicos que atualmente normatizam as relações com os subcontratados. A *Producer-driven* - através dos quais as grandes manufaturas ordenam o papel central de coordenação de produção das *networks* - e a *buyer-driven* - que desempenham papel principal na produção, organização da *network* com grandes varejistas descentralizados em vários exportadores. Nesse contexto,

> a produção é, em geral, desempenhada por subcontratados nos países em desenvolvimento, que produzem os bens finais para os compradores externos (...), que, com isso, internalizam seus riscos. É bem mais fácil romper um contrato de subcontratação do que fechar uma indústria própria, acarretando desgaste de imagem e problemas locais. O mesmo se aplica à utilização de expedientes como trabalho informal, sonegação fiscal e agressão ao meio ambiente. Quando isso ocorre, geralmente a subcontratada local é que assume os riscos de eventuais operações irregulares (Dupas, 1999, p.51).

Em síntese, ao funcionar através de estratégias de mercado e de racionalização da produção, as ETNs criam diversos modos de composição organizacional que engendram um desenvolvimento importante das trocas de produtos finais ou componentes entre as filiais de diferentes países. Ou seja, um comércio intra-firma e intra-setorial permite às filiais comercializarem uma gama completa de produtos do grupo. A possibilidade de utilizar esse recurso, importando produtos mais sofisticados (de "ponta") entre a matriz e suas filiais, tem como finalidade reduzir o valor agregado local de seus produtos, através da diminuição dos custos de transações, o que facilita o ganho do mercado das ETNs pelos preços baixos. Dito de outro modo, esses grupos tendem a investir nas economias onde esses fatores possam ser mais propícios. Dessa maneira, grande parte dos países em desenvolvimento é considerada como mercado ou fonte de matérias primas a explorar para fortalecer a cadeia produtiva.

2.4 Conclusão

Nesse primeiro capítulo, percebeu-se que no decorrer de 40 anos de evolução teórica sobre as ações das ETNs através dos IEDs, em grande parte as formulações do pensamento estiveram voltadas para entender quais os fatores relacionados às vantagens que essas firmas podem possuir no país hospedeiro para realização do IED. Em parte, notou-se que isso esteve relacionado ao fato de, por algum tempo, a questão considerada foi a de ponderar que uma firma estrangeira podia concorrer nas mesmas condições ou em condições favoráveis com a firma do país hospedeiro. Todavia, através da abertura comercial-financeira e da formação dos blocos regionais, novas transformações no cenário comercial global foram proporcionados e consequentemente, novos desafios. Esses, deparados nas novas relações comerciais e financeiras, passaram a se caracterizar por uma variedade de fatores ligados ao ambiente competitivo e econômico em que as firmas passaram a atuar. Desse modo, novas teorias, como a da vantagem competitiva e a dos estudos relacionados às mais variadas ações estratégicas das ETNs e dos IEDs nos mercados, passaram a ser ponderados.

Se for possível sintetizar em duas frases essa evolução teórica, poder-se-ia fazê - la através da seguinte forma: a princípio, a causa de investigação dos pesquisadores era entender o porquê das empresas saírem de seus países para produzir no exterior. Nos dias atuais, quando essas empresas estão estruturadas em grandes corporações e atuando pelas mais diversas maneiras, através dos blocos regionais, passou a ser relevado o porquê que determinadas empresas escolhem um destino e não o outro. Ou seja, nesta última ideia, os fatores macroeconômicos passaram a ser de grandes considerações, pois as ações e os fatores que influenciam estas empresas em suas estratégias tornaram-se fundamentais para melhor entendimento de suas condutas nas operações no exterior.

CAPÍTULO 3

DOS ANOS 30 AOS 90: O PENSAMENTO ECONOMICO BRASILEIRO NA POLÍTICA ECONOMICA

Esse capítulo tem por finalidade, referenciar como as idéias do pensamento econômico exerceram influência na condução da política econômica nacional. Não só nos decênios recentes, mas ao decorrer de todo o processo de industrialização do país, pode-se observar que as inter-relações entre política e ideologia econômica estiveram, em grande parte, muito conexas e exerceram consideráveis considerações nos rumos da economia brasileira. Pode-se notar isso, nos parágrafos que seguem.

Se nos anos 90, a idéia era de que o Estado não devesse interferir tanto no sistema econômico, na década de 30, quando há o colapso da economia cafeeira, um pensamento original para a época, se formava em relação à importância do Estado para direcionar a industrialização brasileira. Passou-se a erguer uma nova crença ideológica de apoio à intervenção estatal na indústria e de associação entre esta e o progresso do país. Como crítica ao livre-cambismo e associado à defesa do protecionismo, essa nova ideologia, passa a enfatizar a necessidade de uma industrialização planejada no país, com a acumulação industrial através da centralização de recursos financeiros (Caputo, 2007).

Naquele período, começou-se ganhar dimensão a idéia de um Estado protetor dos interesses da sociedade e promotor da unificação nacional (Bielschowsky, 2000). Esta nova ideologia deu origem à corrente desenvolvimentista de pensamento econômico, em oposição aos liberais, cujas idéias estavam presentes na economia brasileira desde a República Velha (Caputo, 2007).

Desde o início do processo da industrialização brasileira, os temas econômicos mais debatidos circundavam, em geral, em torno do protecionismo, do planejamento, da inflação e da intervenção ou não do Estado na economia. Entretanto, Bielschowsky (1995) destaca que nem todos os pensadores e formuladores de políticas que participavam dos governos tinham a mesma opinião em relação a essas questões. Nas resoluções dessas, esses passavam por diferentes metodologias e modelos teóricos.

Contudo, ao passar dos decênios, duas correntes de pensamento se destacariam ideologicamente na formação econômica do país: a desenvolvimentista heterodoxa e a ortodoxa. Essas duas influenciaram direta e indiretamente a política econômica do período, variando entre os governos e refletindo suas ideologias (Caputo, 2007).

Por um lado, com as bases nas idéias das teorias clássicas e neoclássicas, estava o pensamento ortodoxo. Esse defendia a "mão invisível" do mercado para atingir o equilíbrio monetário e financeiro e era favorável à diminuição da participação do Estado na economia, aceito apenas para corrigir os desequilíbrios dos mercados. Ou seja, eram contra a industrialização induzida pelo Governo. Por outro lado, em oposição aos fundamentos ideários ortodoxos, estava o pensamento desenvolvimentista heterodoxo que dizia que o Estado teria uma série de funções econômicas fundamentais para cumprir, visando sustentar o crescimento econômico (Bielschowsky, 2002).

O período de 1930 a 1990 foi caracterizado pela convivência entre esses dois pensamentos. A corrente desenvolvimentista se fez mais ouvida pós os anos 30 até finais dos anos 70, e a corrente ortodoxa passou a ser hegemônica pós os anos 80 (Bielschowsky, 2002). Todavia, desde o início do processo da industrialização do país, estas duas correntes se manifestaram presentes no debate dos problemas enfrentados pelo Brasil.

Não obstante, pós anos 80, principalmente no que se referia à inserção do país nos mercados externos, parte da reflexão do debate dos economistas sobre política de desenvolvimento industrial esteve relacionada aos IEDs e às inserções e ações das ETNs no Brasil. Esses fluxos e as ETNs se revelariam, ora de grande importância, ora não, em torno das divergentes opiniões pelas duas correntes (Sochazcewski, 2002).

Depois de explanado essas argumentações, o primeiro tópico deste capítulo traz considerações das duas correntes de pensamento econômico que se mantiveram em torno do debate acerca dos problemas brasileiros durante todo o processo da industrialização do país. Entretanto, para o propósito da pesquisa, serão relevados as idéias focalizadas em relação ao comércio internacional, principalmente no que se refere às ETNs e ao IED. Pretende-se, aqui, refletir como essas correntes de pensamento discorreram no projeto de desenvolvimento industrial do país desde os anos 30 até os dias atuais.

No segundo tópico, destaca-se o debate contemporâneo entre as duas correntes, apresentando a predominância das idéias ortodoxas e, em um segundo plano, a posição do pensamento desenvolvimentista. Por fim, a conclusão.

3.1 O nascimento da teoria desenvolvimentista no Brasil

Após os anos 30, apesar do considerável crescimento do PIB brasileiro, este ocorria em meio à crescente instabilidade macroeconômica, em grande parte decorrente da crise externa. Assim, a necessidade de um amplo debate sobre as questões relacionadas, à política econômica passava a se estabelecer (Bielschowsky, 1995).

Começaram a emergir no debate político e econômico as opiniões da teoria desenvolvimentista [14]. Essa corrente de pensamento tinha em sua ideologia a transformação da sociedade brasileira por meio de um projeto econômico de industrialização planejado e orientado pelo Estado. Para eles, através da industrialização, poder-se-ia superar a pobreza, suavizar a desigualdade em relação aos países ricos e diminuir a vulnerabilidade externa. Para que isso fosse possível, uma condição essencial seria a incorporação do progresso técnico, para permitir a elevação da produtividade. Entretanto, esse progresso dependeria da verificação de elevação de poupança, formada por investimentos no setor industrial.

Para Ricardo Bielschowsky, o principal fator interno para que a ideia desenvolvimentista predominasse ideologicamente no período de 1930 a 1964 foi à centralização política nacional posterior à Revolução de 1930. A Revolução teria quebrado o poder das forças da hegemonia política das oligarquias regionais, abrindo espaço para a inserção política de novos atores. Com o colapso da economia cafeeira e simultaneamente com a perda das forças oligárquicas, começou a ocorrer entre os anos de 1930 a 1945, uma tomada na consciência em relação à industrialização brasileira por parte das elites técnicas, civis e militares que se instalaram nos órgãos de controle implantado pelo Estado centralizador pós 30.

[14] A corrente desenvolvimentista desenvolveu-se em três diferentes pensamentos: a do setor privado, a do setor público nacionalista e a do setor público não nacionalista. Entretanto, para o propósito da pesquisa, não nos referenciaremos às diferenças entre alguns pontos que divergiam entre os pensadores das três vertentes. Usaremos a base teórica da corrente desenvolvimentista nacionalista, (também conhecidos como Cepalinos ou estruturalistas) por ela, junto com o pensamento neoliberal, ter sido a mais destacada e a que mais influenciou no período em estudo.

Outro ponto significativo, é que começaram a surgir, naquele período, manifestações isoladas de empresários em relação à intervenção governamental em apoio à iniciativa privada. Em síntese, duas questões favoreceram para isso acontecer. A primeira, era que começava a existir um novo senso de ideologia nacionalista [15] por parte dos empresários, decorrente dos problemas que estes enfrentavam com a crise econômica externa. A segunda, que, com a industrialização induzida pelo Estado, na medida em que se configurava uma nova estrutura de mercado e de demanda, passaram a crescer os interesses dos empresários para realização de seus investimentos (Bielschowsky, 1995). Para este autor, entretanto, é a partir de meados dos anos 50 que as idéias desenvolvimentistas nacionalistas passaram a ser predominantes.

3.1.1 A teoria desenvolvimentista e a industrialização brasileira

Ao analisar o contexto histórico, os autores desenvolvimentistas destacaram que, desde os primeiros estágios do capitalismo industrial, a divisão internacional do trabalho teria provocado efeitos diferentes entre os países desenvolvidos e subdesenvolvidos. Desse modo, passaram a utilizar o conceito centro-periferia (países desenvolvidos e subdesenvolvidos), para descrever o processo de difusão do progresso técnico na economia mundial e para mostrar que a distribuição de seus ganhos ocorria de forma desigual. Para eles, o modo como o progresso técnico foi propagado era um dos aspectos mais importantes que caracterizava as diferenças socioeconômicas entre essas nações e, o distanciamento em termos de desenvolvimento.

Essa idéia parte do princípio de que, nos países centrais, a propagação do progresso técnico teria sido mais rápida. Assim, possibilitou-se a elevação da produtividade em todos os setores da economia, provendo um nível técnico mais ou menos homogêneo. Já nos países periféricos, que tiveram o papel de suprir os países desenvolvidos com exportações de matérias-prima e de gêneros alimentícios a preços baixos [16], o progresso técnico teria

[15] Sobre o pensamento nacionalista que começa a vigorar pós anos 30, destaco o argumento de Moreira (1998), que explica a ascensão do nacionalismo quanto ao fenômeno político no Brasil, no século XX: A emergência do nacionalismo estaria relacionada com o fim do Estado oligárquico e com a política de massas implantada no país. A depressão econômica resultante da crise de 1929, teria afetado significativamente a América Latina e o país que, na época, reunia nações com economias exportadoras de artigos primários. A incapacidade de manter os preços desses produtos e o fluxo das exportações deixou debilitada economicamente a maior parte do subcontinente, gerando reflexos políticos consideráveis.

[16] Decorrente das conseqüentes desvalorizações cambiais, no sentido de continuar mantendo as exportações, principalmente, nas fases descendentes dos ciclos econômicos.

atingido apenas os setores exportadores desses insumos. Como consequência, formou-se nesses países uma heterogeneidade estrutural produtiva, ou economias duais. Ou seja, "os setores de exportação eram verdadeiras ilhas de alta produtividade, em forte contraste com o atraso do restante do sistema produtivo" (Bielschowsky, 1995, p.16).

Nessa conjuntura, como a especialização em poucas atividades nos setores de exportação dos países periféricos absorvia pequena parte da mão-de-obra, o excedente, daí resultante, reforçava o desemprego e a acumulação de renda. Consequentemente gerava-se assim uma baixa produtividade média *per capta*, o que reduzia a possibilidade de crescimento da poupança interna. Partindo dessa análise, os desenvolvimentistas assinalaram que para sair dessa heterogeneidade estrutural produtiva e diminuir a dependência externa das importações de bens industriais dos países periféricos, "era necessário realizar políticas de industrialização como forma de superar o subdesenvolvimento e a pobreza" Bielschowsky (2000, p.25), para o alcance do desenvolvimento.

Quando, na extensão da crise dos anos 30, os países centrais passaram a utilizar medidas protecionistas e a reduzir suas importações de produtos primários, a dependência de divisas pelas exportações para inversões nos bens de capital no Brasil, começou a ser preocupante. No intuito de suprir a escassez dessas divisas, a corrente desenvolvimentista passou a defender uma política para reduzir a dependência externa e estimular o aumento da produtividade interna, através do processo de substituição de importações (PSI). O propósito era atender a demanda interna, substituindo gradativamente os produtos importados. Inicialmente, essa substituição começaria pelos setores de bens de consumo não duráveis [17] (pois estes envolvem uma tecnologia simples e pouco capital), passaria pelo setor de bens intermediários e terminaria no setor de bens de consumo de capital. Nessa "industrialização por etapas", a idéia era de que a pauta das importações ditaria essa sequência setorial. Tavares e Belluzzo (2002) descrevem que o objetivo era de aprofundar esse processo de industrialização até o estágio de diversificação da estrutura produtiva do país, que configuraria em melhor distribuição de renda e no aumento da demanda.

Em síntese, tendo em vista que os países periféricos têm uma estrutura produtiva caracterizada por bens primários e por diferenças acentuadas na produtividade entre o setor

[17] Devido à tecnologia na produção desses bens que, em geral, é menos complexa e de menor valor de capital.

ligado à exportação e o de subsistência, a grande oferta de mão-de-obra que existe nesses países não seria absorvida pelos poucos setores exportadores. Desse jeito, a indústria seria o melhor emprego que poderia absorve esse excedente de mão-de-obra.

Em grande parte, a finalidade do processo de substituição de importações era o de encontrar soluções para adaptar a realidade do país, pois este assimilara um processo de industrialização tardia e esta contribuía para a má distribuição de renda e, consequentemente, para a concentração da pobreza em nossa sociedade. Os reflexos da industrialização tardia (ou das raizes do subdesenvolvimento) [18] traziam consigo as características de poucas atividades de exportação, baixa produtividade em quase todos os setores, excedente de mão-de-obra e baixa produtividade média *per capta*, que reduzia as taxas de poupança e prejudicava a concentração de renda [19]. Deste modo, a indução no processo por parte do governo seria importante, em particular, nos aspectos de planejamento, no sentido de dar maior eficiência à locação dos recursos, e no protecionismo, no intuito de tornar as indústrias nacionais mais competitivas para contrabalançar as diferenças da produtividade do centro-periferia. Além disso, esse modelo de industrialização tinha o objetivo de diminuir a dependência externa e estimular o aumento da produtividade no país. Entretanto, a presença forte do Estado como indutor do modelo gerou um Estado endividado ao decorrer dos decênios e em meados dos anos 70, depois de quase quarenta anos de industrialização acelerada, o Brasil havia terminado sua revolução industrial e se tornara um país dominantemente capitalista (Bresser-Pereira, 2003). A partir de 1974, com a crise externa do Petróleo, que reduziu drasticamente as exportações brasileiras, inicia o processo de desaceleração econômica que culmina, no início dos anos 80, com o fim do PSI e com uma das maiores crises recessivas que o país enfrentaria.

3.1.2 A posição desenvolvimentista frente ao capital estrangeiro no decorrer do processo da industrialização brasileira

[18] As características e conseqüências dos países que começaram a industrialização posteriormente às dos países centrais, ou o estudo do subdesenvolvimento e do desenvolvimento, encontra-se em quase todas as obras de Celso Furtado. Destaco; Furtado (1974).

[19] Tese da heterogeneidade estrutural de Aníbal Pinto (1970) e compartilhada também com outros economistas com a mesma linha de pensamento. Entre eles, Celso Furtado, Maria da Conceição Tavares, Raul Prebisch, Osvald Sunkel, Ricardo Bielschowsky, entre outros.

Um ponto importante que se deve ressaltado no pensamento desenvolvimentista relacionava-se à inserção do capital estrangeiro no inicio do processo da industrialização brasileira. Para eles, o capital estrangeiro era bem vindo em setores que não eram considerados estratégicos no país. Mesmo assim, a entrada desses capitais nesses setores deveria obedecer às ordenações do programa econômico estabelecido pelo governo. Já nos setores estratégicos, as inversões do governo eram consideradas como condição essencial no sentido de impulsionar e direcionar o processo da industrialização (Bielschowsky, 1995). Dito de outro modo, nos setores como os de transporte, siderurgia, energia elétrica e petróleo, os desenvolvimentistas não acreditavam que o capital estrangeiro possibilitaria a contribuição para fundar os alicerces da estrutura industrial necessária para realizar o processo de industrialização, tendo em vista que estes setores apresentam altas taxas de investimentos iniciais e com retorno de longo prazo (monopólio natural). Assim, como não se podia aguardar a iniciativa do capital estrangeiro nesses setores haveria a necessidade da intervenção e do planejamento estatal (Bielschowsky, 1995).

As críticas dessa corrente ao capital estrangeiro davam-se, sobretudo, em relação a três efeitos. O primeiro, o efeito espoliativo, que era aquele gerado pela superestimação do valor do capital, resultante de manipulação do valor das patentes e processos técnicos. Este efeito também seria consequência da acumulação de lucro e de sua remessa total ou parcial das ETNs para o país de origem. O segundo, era o efeito negativo sobre a balança de pagamento. Defendiam que a repatriação de capital e a remessa de lucros excediam a entrada de novos capitais, a não ser que esse fosse estável. Por fim, o efeito colonizador, que estaria relacionado ao caráter "alienante" do capital, pois transfere para o empresário estrangeiro o controle dos processos produtivos do país (Jaguaribe, 1958).

Ao decorrer dos decênios, mais precisamente a partir de meados dos anos 50 até 64, o IED tornara um fator característico dentro do processo de desenvolvimento industrial brasileiro. Em razão disso, o pensamento desenvolvimentista começa a ponderar alguns princípios básicos que o país deveria seguir em relação a esses fluxos. Resumidamente, esses princípios eram os seguintes: a exigência de transferência de conhecimento à economia receptora, o estabelecimento dos contratos de cessão da propriedade de ativos e a localização das atividades das ETNs em setores com potencial exportador (Rodrigues, 2006).

No início dos anos 70 até fins dos anos 80, essa corrente passa a interpretar o IED e as ações das ETNs como indutores da vulnerabilidade externa. O processo ocorria da seguinte maneira: como grande parte dessas empresas direcionou (ou foi direcionada) para o mercado interno, dois efeitos estariam ocorrendo: o primeiro é que o IED teria criado obrigações junto ao exterior por via das remessas de lucros. O segundo era o endividamento das filiais das ETNs nos seus países de origem, dado que aproveitavam-se das taxas de juros privilegiadas obtidas por suas matrizes nos bancos internacionais. Ou seja, através desse processo a vulnerabilidade externa crescia.

Além disso, Pinto (1976) destacou que a industrialização brasileira começou a ser prejudicada quando o IED passou a relacionar-se com setores estratégicos da economia. Para ele, as atuações dessas empresas nestes setores prejudicavam o país através dos seguintes fatores: por produzir com alto conteúdo tecnológico importado, as ETNs impunham padrões próprios de processos e produtos além de impedir que as empresas nacionais tivessem acesso a patentes. Isso provocava uma redução da produção de itens que eram produzidos por algumas empresas locais, pois estas não conseguiam permanecer no mercado nesse nível de produção, além das ETNs estabelecerem uma "subordinação tecnológica" que impedia a utilização do potencial de inovação local.

A partir desses pressupostos descritos nos dois parágrafos anteriores, a análise desenvolvimentista sobre o IED, em fins dos anos 70, era que esses fluxos sofriam uma regulação frouxa e, desse modo, reforçavam alguns problemas da industrialização no Brasil. Dito de outra maneira, mesmo que esses investimentos tivessem originado uma economia mais dinâmica e mais diversificada produtivamente, estavam impedindo um processo de homogeneização produtiva. Deste modo, os desenvolvimentistas começaram a ponderar a necessidade de uma redefinição da postura com relação aos IEDs, com a criação de regras de funcionamento para esses investimentos no país.

Um estatuto para o IED deveria ser buscado na contrapartida entre remessas de lucros e aumento de exportações de maior conteúdo tecnológico, exigência de incremento de contratos com fornecedores locais e a transferência de conhecimento, além da implantação de novos ramos industriais. Postulava-se ainda, dentro dessas políticas de regulamentações, a defesa de uma política industrial voltada a colocar em evidência as diferenças de ações relativas aos agentes (capital produtivo nacional e das ETNs) e aos setores

tecnologicamente intensivos ou não (Rodrigues, 2006). Desse modo, através dessas medidas, eles acreditavam que o IED se direcionaria para os setores ausentes e/ou diminutos na estrutura produtiva brasileira.

Em síntese, percebeu-se que, desde o início da industrialização do país até inicio dos anos 80, quando o pensamento liberal passaria a predominar, a posição desenvolvimentista era defender a delimitação dos IEDs e direcioná-los. O principal objetivo era que, através da orientação desses fluxos, poderia se tirar melhores proveitos para favorecer a desobstrução dos problemas da industrialização brasileira. Em fins dos anos 70, os desenvolvimentistas passaram a considerar que a regulação que eles propunham iria favorecer os principais setores com potencial de exportação de bens industrializados. Além disso, a preocupação também recaía na transferência tecnológica e de conhecimento, assim como na implantação de novos ramos industriais, inclusive os de maior potencial de geração de empregos.

3.2 A industrialização brasileira e o pensamento ortodoxo

Sempre ativa e participante no debate brasileiro como formuladora de políticas econômicas, a corrente liberal esteve presente no debate em todo esse período da industrialização do país. No período de 1945 a 1964, alguns aspectos da política econômica foram exercidos, de certo modo, por algumas idéias ortodoxas no que se refere às políticas monetárias e cambiais e, nas diversas tentativas de conter a inflação e os déficits no balanço de pagamentos, tal como, a Instrução 113 e a 204 da SUMOC [20].

Para Caputo (2007), a Instrução 113 e a 204 são consideradas como o marco institucional que encaminhou a economia brasileira para a sua internacionalização, criando para o capital estrangeiro um ambiente favorável à sua entrada no país. Desse modo, cabe aqui destacar a ideia dessas duas instruções.

[20] A SUMOC, foi Instituída em 2 de fevereiro de 1945, no Governo Getúlio Vargas, através do Decreto-Lei 7.293. Entre tantas, as principais atribuições da SUMOC, eram: requerer emissão de papel-moeda ao Tesouro Nacional, receber depósitos bancários com exclusividade; delimitar, quando necessário, as taxas de juros, fixar mensalmente, as taxas de redesconto e juros dos empréstimos a bancos, podendo vigorar taxas e juros diferentes; autorizar a compra e venda de divisas; orientar a política de câmbio e operações bancárias em geral e, promover a compra e venda de títulos do Governo Federal em Bolsa. A SUMOC desempenhou papel destacado na política cambial e de comércio exterior a partir da década de 1950, através da instrução 113 e, na década de 1960, através da Instrução 204.

A Instrução 113 tinha como principal objetivo, simplificar a regulamentação sobre o licenciamento de importações sem cobertura cambial com a idéia de evitar a restrição das divisas e o estrangulamento externo do país. Visava, portanto, criar um ambiente favorável para os investimentos estrangeiros no país, no intuito de atender as necessidades de máquinas e equipamentos no processo de industrialização. Com a Instrução 113, a SUMOC passou a controlar a elaboração das políticas cambiais e de capital estrangeiro, principalmente no que se referia ao grau de essencialidade das mercadorias importadas e de capitais estrangeiros a merecerem prioridade na entrada. Já a Instrução 204, adotada em 1964, em outro contexto, unificou e liberalizou o câmbio.

No entanto, a crise de 30 com suas repercussões e, principalmente, com o inicio da hegemonia do pensamento Keynesiano, que perduraria até finais dos anos 70, obscureceria a influência do pensamento liberal entre as décadas de 30 a 60. Apesar disso, as bases dessa corrente sempre estiveram presentes no período, inicialmente através dos discursos de Gudin e Bulhões [21]. O pensamento ortodoxo tornar-se-ia predominante no Brasil a partir dos anos 80.

Inicialmente, três fundamentos caracterizavam a posição dos economistas dessa corrente no país, entre os preceitos básicos teóricos. O primeiro era a posição em favor da redução do papel do Estado na economia (justificado apenas para corrigir desequilíbrios comuns a economias subdesenvolvidas), pois se acreditava que, através do livre comércio e da atuação natural das forças do mercado, atingir-se-ia o equilíbrio. O segundo seria a manifestação em favor de políticas de equilíbrio monetário e fiscal. Por último, eles não propunham medidas de suporte ao projeto de industrialização (Bielschowsky, 1995).

Contudo, Ricardo Bielschowsky observa que, após o decênio de 30, os economistas ligados a essa corrente passaram a admitir a necessidade de alguma intervenção do Estado nas imperfeições do mercado, pois, segundo eles, essas imperfeições estavam afetando a economia do país.

[21] Em 1955, Otávio Gouveia de Bulhões era diretor da SUMOC e, Eugenio Gudin o Ministro da Fazenda internacionalização, acenando para o capital estrangeiro um ambiente favorável à sua entrada no país.

> A posição é analógica à dos liberais que fizeram concessões ao Keynesianismo, admitindo medidas anticíclicas como forma de recondução de economias desenvolvidas à situação em que, segundo acreditavam, os mecanismos de mercado podiam voltar a garantir equilíbrio e eficiência (Bielschowsky, 1995, p.37).

Um interessante ponto discorrido por esse autor era que, em grande parte, todos que eram ligados a essa corrente admitiam que o governo devesse exercer algum tipo de controle sobre o comércio exterior. Isso procedia do fato de que seria necessário superar os problemas decorrentes da oferta e demanda do mercado externo (ciclos econômicos). Além disso, concordavam que o governo deveria investir somente em saúde, educação, agricultura e assistência técnica.

Em relação ao capital estrangeiro, Gudin (1965) exemplifica bem a visão ortodoxa. Ele defendia a necessidade de liberdade de entrada e saída do capital pelo livre mercado, como condição para atraí-lo. Criticava a disciplina imposta ao capital estrangeiro, enumerando suas três origens. Essas seriam "a ignorância em assuntos econômicos (que é infelizmente generalizada), a oposição das indústrias similares que têm horror à concorrência e os *slogans* comunistas" (Gudin, 1965, p.138).

Para Eugênio Gudin, o desenvolvimento industrial estava ligado à livre movimentação das forças do mercado e, sendo assim, o governo deveria preservar o equilíbrio monetário e cambial e não interferir nas regulamentações de preços. A indústria (graças ao progresso técnico) absorveria a mão-de-obra excedente da agricultura e seu crescimento ocorreria de forma lenta e progressiva, já que considerava que a economia brasileira estava no pleno emprego. Deste modo, era de se esperar que o capital estrangeiro fosse essencial para o desenvolvimento econômico. A entrada deste capital contribuiria com poupança, capacidade administrativa e *know-how*.

A única regulação que os pensadores ortodoxos acreditavam ser necessária era em relação aos lucros excessivos das ETNs e das remessas de lucros enviadas ao exterior. Este raciocínio era fundamentado na explicação de que o grande envio dessas para o exterior deteriorava o balanço de pagamentos, indo contra o objetivo de manter as finanças públicas equilibradas e o controle da inflação.

Para Bielschowsky (1995), dois outros pontos estavam ligados à argumentação de controle dos lucros. Estes eram que, primeiramente, essas remessas ocorriam devido a situações monopolísticas das ETNs e, o segundo ponto referia-se às vantagens especiais concedidas pelo Governo às ETNs e a determinadas empresas. Sendo a favor do livre comércio, a ortodoxia considerava que situações como estas interferiam no perfeito equilíbrio do mercado.

O pensamento de Gudin (1965) durante os decênios de 30 a 60, sintetizou dois pontos importantes da corrente ortodoxa. O primeiro era em relação à tecnologia. Para Eugênio Gudin, o Brasil apresentava vantagem ao copiar as técnicas modernas dos países desenvolvidos, pois isso acelerava o crescimento. O segundo diz a respeito ao capital estrangeiro. Embora o objetivo desse fosse o lucro, acabava ajudando o desenvolvimento econômico brasileiro e promovendo o aumento da renda nacional. Assim, não cabia ao governo dirigi-lo a determinado setor de acordo com suas necessidades de desenvolvimento, pois era o capital estrangeiro quem deveria escolher a sua aplicação.

3.2.1 A ortodoxia no Brasil pós anos 80

A prolongada crise dos anos 1970 fez surgir nos países centrais, no início dos anos 80, um novo consenso acerca das prioridades de política econômica. Generalizou-se a desilusão em relação ao Estado como articulador econômico e social na intervenção e na promoção do interesse público, nas suas mais diversas áreas e nos vários níveis de intensidade. “O abandono do Estado como possível agente do desenvolvimento deixou como alternativa um pessimismo sem esperança ou uma fé no mercado desprovida de qualquer crítica. Consequentemente, o mercado tornou-se a resposta” (Evans, 2004, p.51).

Essas opiniões tiveram nos países periféricos, incluindo o Brasil, importantes reflexos. Na agenda pública, voltava à pauta o discurso sobre o paradigma da liberalização econômica. Esse se consolida simultaneamente a mudanças das condutas das empresas, nos processos de concorrência e na direção de concentração e centralização do capital (Tavares e Belluzzo, 2002). Martins (2003) caracteriza bem o contexto ao destacar que, como o modelo anterior de desenvolvimento que acontecera desde os anos 1930 havia se esgotado, começou-se a surgir naquele cenário o debate em torno de como seria possível fazer uma

"nova" inserção do país na economia mundial [22], pois o período carecia de uma mudança de rumo.

Nessa conjuntura, no final da década de 80, diante da inserção internacional do país, a ortodoxia expunha a argumentação de acordo com a liberalização financeira e comercial internacional em curso (Bacha, 1993). Em resumo, Edmar Bacha dizia que era importante ajustar os fatores econômicos internos para que os fluxos de capitais privados pudessem predominar no Brasil. Para ele, a eficácia no controle de entrada desses fluxos de capitais no país pelo Estado era questionada. Em específico, no curto prazo, a interferência deveria ser evitada para que se pudesse passar confiança para a atração de fluxos de prazo mais longo.

Para Franco e Fritsch (1989), as ETNs, como grande produtoras de novas tecnologias, assumiriam importância para determinar, através de suas estratégias, os novos rumos da reestruturação das indústrias no país. Desse modo, seguindo a mesma linha de raciocínio de Edmar Bacha, Gustavo Franco e Winston Fritsch descrevem que seria essencial adotar políticas internas para atrair os IEDs. Entretanto, uma condição para proporcionar esses investimentos seria, primeiramente, a estabilização da inflação.

Na visão da corrente ortodoxa, o novo modelo de industrialização deveria recair nas exportações ou no crescimento "prá fora". Assim, dever-se-ía dar tratamento diferenciado para o capital estrangeiro para dinamizar a pauta das exportações em empresas que absorvessem maiores tecnologias e com mão-de-obra mais especializada. A idéia era que, aos poucos a tecnologia seria automaticamente inserida nas demais indústrias nacionais. "Trata-se, portanto, de, na pior das hipóteses, tomar o bonde do progresso técnico, apenas sentando-se no banco de trás" (Franco e Fritsch, 1989, p.17).

Nessa circunstância, o IED e as ETNs favoreceriam o novo processo de industrialização através da contribuição na balança comercial (aumento das exportações) e do aumento da poupança externa, desde que não acompanhados proporcionalmente pelo envio de remessas e lucros. Outro ponto relevante destacado por Gustavo Franco e Winston Fritsch

[22] Alguns círculos acadêmicos brasileiros se mostravam bastante afinados com a tendência de reformas liberalizantes que, impulsionadas pelo diagnóstico e recomendações do chamado "Consenso de Washington", (que será abordado no próximo capítulo) se instalara no Brasil do governo Collor. A liberalização comercial era entendida como um dos principais acessos de modernização e dinamização do país.

é que o controle das importações não implicaria na redução da vulnerabilidade externa. Uma vez que o progresso técnico sempre está em evolução, controlar as importações implicaria na preservação do atraso.

Em síntese, observa-se que o pensamento ortodoxo no Brasil sustentou uma mesma postura em relação ao Estado mínimo e à ênfase na liberalização econômica. Dos anos 30 aos 60, com o padrão desenvolvimentista de industrialização liderado pelo Estado, o paradigma ortodoxo se manteve na "onda pró-mercado". A partir dos anos 80, quando o pensamento ortodoxo se tornou hegemônico no país e, em grande parte, no mundo, o ponto principal destacado era que a intervenção do Estado era prejudicial, e mais perniciosa que as próprias falhas de mercado que a justificavam.

Para essa corrente, o Estado só deveria se preocupar em corrigir as falhas de mercados (as externalidades). Nos anos 80, quando o Brasil passa a enfrentar uma situação macroeconômica que acabaria por gerar efeitos devastadores sobre as finanças do setor público e privado no país, o discurso da ortodoxia pelo Estado mínimo ganhou mais ênfase (Fusfeld, 2001). Se no desenvolvimentismo as reformas estavam orientadas para a estrutura produtiva, na ortodoxia, a partir daquele decênio, passaram a ser dirigidas para a estrutura macroeconômica equilibrada.

Para a ortodoxia, seria através da estabilidade econômica que haveria possibilidades de maiores inserções do IED e de novos aportes de tecnologias no país. Com o crescimento do mercado interno propiciado pela estabilização, naturalmente estaria proporcionando um aumento das escalas de operação da indústria local. Isso incentivaria novos investimentos futuros para a produção e, com isso, geraria uma nova fase do ciclo industrial nacional.

3.3 O desenvolvimentismo e a ortodoxia, pós anos 90

O pensamento desenvolvimentista que começa a "perder fôlego" desde 64, passa, a partir dos anos 80, para a retaguarda, principalmente em decorrência do cenário econômico vivido no país. No início dos anos 90, o objetivo de "gastar apenas o que se arrecada, passou a ser meta da política fiscal da classe dominante ortodoxa" (Ferraz, *et all*, 2003, p.15). Para colocar as finanças públicas em ordem, ajustes recessivos passaram a ser defendidos, tanto pelo FMI, quanto pela ortodoxia. Entre as argumentações a favor desses

ajustes, estava a ideia de que em um curto período o país já teria superado suas dificuldades e voltado a crescer.

Contudo, no outro lado, a corrente desenvolvimentista continuava a defender suas opiniões. Para eles, a preocupação recaía em considerar estratégias de crescimento com uma abertura comercial para evitar o isolamento tecnológico na era da globalização produtiva. Em relação a esse isolamento tecnológico, a ideia recaía fortemente sobre o IED como um dos principais determinantes para que não só o Brasil, mas como todos os países periféricos, pudessem ter acesso ao conhecimento e à tecnologia, no intuito de superar os problemas da falta de competitividade internacional, principalmente após a "década perdida" (CEPAL, 1990).

De acordo com Rodrigues (2006), os desenvolvimentistas passaram a enfatizar a ampliação do mercado interno (nacional e regional) como um dos princípios importantes para a difusão tecnológica e o estabelecimento de um vínculo positivo entre a competitividade e a equidade social. O IED passou a ser visto como essencial para a transformação produtiva dos países periféricos, tendo em vista os novos paradigmas das revoluções tecnológicas. Entretanto, para que esses fluxos pudessem trazer seus benefícios, o IED deveria entrar no país na forma de FBCF, ou ser direcionado com os interesses da nação hospedeira. Desse modo, para que isso fosse possível, haveria a necessidade de políticas relativas não só ao IED, como também aos demais investimentos externos.

> Os fluxos de capital nem sempre são compatíveis com os objetivos de políticas macroeconômicas em seu sentido amplo, com o crescimento econômico sustentado e com a equidade social. Por isso, justifica-se um certo grau de gerenciamento público, direto ou indireto, para influenciar o volume e a composição desses fluxos, havendo, em relação a isso, numerosas experiências históricas, tanto bem-sucedidas quanto malogradas (CEPAL, 1998, *apud* Bielschowsky, 2000, p.965).

O objetivo, segundo os desenvolvimentistas, seria criar políticas para dar suporte à abertura econômica do país. Essas políticas deveriam ser entendidas como estímulos às demandas das regiões hospedeiras. Dito de outra maneira, tratava-se de tentar interferir na estratégia das ETNs através de subsídios e incentivos de caráter temporário que estimulassem a pesquisa e o desenvolvimento no país hospedeiro (Rodrigues, 2006).

Pensadores desenvolvimentistas, como Vergara & Katz (2001) e Baumann (2001), passaram a questionar os aspectos das entradas do IED no país, a partir do momento em que, na abertura econômica, o Brasil assumira uma ausência de políticas claras para a atração desse investimento. Para esses autores, a grande entrada desses capitais explicava os elevados *déficits* em conta comercial, durante os anos 90, na economia brasileira. O caminho possível para sair desse problema seria direcionar o IED, visando alcançar metas e regiões. Isto implicava o uso de incentivos fiscais, e baixos impostos de renda e a definição de políticas críveis em conjunto com os objetivos delineados da política de desenvolvimento estabelecido pelo governo.

Já nos anos 2000, essa corrente passou a atribuir importância às parcerias público-privadas (PPP), no intuito de direcionar os investimentos externos e desobstruir os gargalos de determinados setores da economia brasileira (Baumann, 2005). Entretanto, para que isso fosse possível, deveriam existir instituições específicas para a viabilização de projetos das ETNs conectados à capacitação tecnológica e à conquista de posições internacionais, em parceria com as indústrias exportadoras nacionais.

Em síntese, notou-se que apesar do pensamento desenvolvimentista tratar a abertura comercial de maneira diferente em relação ao PSI, essa corrente apresenta certos objetivos ideológicos similares recentemente. Ao proporem uma política de abertura comercial moderada, compatível com algum grau de intervenção estatal, afirmam a importância da presença do Estado na regulação, no direcionamento do IED e nas ações das ETNs. Ou seja, enquanto a ortodoxia sempre manteve a postura ideológica do liberalismo financeiro e comercial, os desenvolvimentistas passaram a fazer certas ponderações em relação às suas idéias. Contemplaram uma série de propostas que incidiam, em grande parte, sobre as questões ligadas à apropriação do progresso técnico e à desigualdade relativa da renda dos países periféricos em comparação com os países desenvolvidos.

Para os desenvolvimentistas, uma concepção atualizada de desenvolvimento deveria compatibilizar crescimento econômico com uma melhor distribuição de renda e com a consolidação dos regimes democráticos. Perceberam que o Estado tinha se tornado mais dependente das oscilações da ordem econômica mundial e, deste modo, para que fosse possível aos países periféricos alcançarem maiores níveis de desenvolvimento, a integração econômica, a cooperação intra-regional, a articulação produtiva e a interação entre os

agentes públicos e privados fortaleceria o processo de incorporação e difusão das tecnologias, viabilizando a superação dos obstáculos das economias subdesenvolvidas.

3.4 Conclusão

Viu-se que no decorrer desses decênios, as duas correntes revelaram suas preferências sobre a "política de desenvolvimento industrial brasileiro". De um lado, os ortodoxos consideram que a participação do Estado acarreta em um empecilho à eficiência alocativa e ao crescimento econômico. Para essa corrente, as eventuais falhas de mercado ou, as externalidades negativas, devem ser corrigidas com mais atuação do mercado. Eles acreditam que, ademais, que as falhas procedentes da intervenção estatal sobre as regras de mercado costumam ser piores do que aquelas, provenientes do funcionamento nem sempre perfeito do mercado.

No outro lado, os desenvolvimentistas ponderam que a boa coordenação estatal é necessária tanto para superar as restrições ao crescimento como para potencializá-lo. Acreditam que, sobretudo em países subdesenvolvidos, o Estado tem uma série de funções econômicas fundamentais a exercer para sustentar o crescimento e elevar a eficiência econômica a médio e longo prazo. Identificam diversas atividades que não podem ter evolução eficiente se deixadas ao livre jogo do mercado, tais como a infra-estrutura, os segmentos industriais estratégicos e de tecnologia, o fomento às exportações e o financiamento de longo prazo a setores industriais específicos. Todavia, cabe um ressalvo que, tanto de um lado quanto de outro, se verificam posições moderadas de alguns pensadores em relação à intensidade da participação do Estado na economia.

Notou-se que, desde o início do processo de industrialização do país, as duas correntes de pensamento econômico influenciaram, em épocas diferentes, as atuações de políticas econômicas dos governos brasileiros. Se o período alinhado com o pensamento desenvolvimentista, marcado pelo processo de industrialização por substituição de importações, fez com que o país tivesse êxito nas altas taxas de crescimento no decorrer de quatro décadas (1930 – 1970), esse mesmo processo também foi motivo para que a ortodoxia, no decênio de 1980, recaísse suas críticas no endividamento do Estado brasileiro e na incompetência administrativa.

Nos anos 80, a nova fase de intervenção do Estado na condução do processo de industrialização do país apontava para uma direção de maior liberalização econômica e institucional. Em relação ao setor industrial, a ênfase passou a recair para a busca do aumento da competitividade numa ordem internacional de crescente processo de desregulamentações. Todavia, o país foi afetado pela crise internacional que pôs em cheque o funcionamento do sistema econômico. O processo anterior de industrialização passou a ser substituído por políticas de controle das contas públicas e por políticas de estabilização monetária.

No inicio dos anos 90, quando efetivamente se dá o processo de liberalização da economia brasileira, a função do Estado passou a assumir uma forma diferente, menos intervencionista. Essa ideia embasada nos ideais do liberalismo econômico recaía em cima de que a condução do processo de desenvolvimento econômico ficaria a cargo dos agentes privados, com destaque em especial para as ETNs e para a os IEDs. Deste modo, como será visto no quinto capítulo, os IEDs exerceram grande relevância na economia nacional, através de grandes inserções no país do transcorrer daquele decênio.

CAPÍTULO 4

TRANSFORMAÇÃO RECENTE NA ECONOMIA BRASILEIRA: ESTABILIZAÇÃO, ABERTURA E O NOVO CONTEXTO

Como já mencionado nos parágrafos anteriores, no decênio 80, o país começa a atravessar significativas transformações. No aspecto macroeconômico, com a sucessão de variações de abundância e escassez de liquidez internacional, o Brasil enfrentara a crise da dívida externa com restrição de crédito internacional. O país passa a confrontar com um período de escassez de investimento estrangeiro e de ampla estagnação industrial, tanto em termos de produto quanto de inovações tecnológicas. O resultado foi à caracterização de baixas taxas de crescimento econômico que ficou conhecido, na literatura, como a "década perdida".

Este cenário somente viria a se modificar a partir dos anos 90, decorrente de dois movimentos. O primeiro, a volta da liquidez no mercado externo que proporcionou ao Brasil um novo processo de endividamento no exterior, utilizado desta vez para a estabilização monetária [23]. O segundo, no âmbito interno, remeteu às transformações ocorridas no direcionamento da política econômica, que seguiram as diretrizes internacionais de liberalização comercial e financeira. Por meio de um conjunto de políticas econômicas e institucionais, essas foram introduzidas com o propósito de favorecer a competitividade por meio da abertura comercial, desregulamentar determinados setores e redefinir o papel do Estado na economia através das privatizações.

Tendo em vista a estagnação brasileira dos anos 80, essas medidas tinham o propósito de buscar na internacionalização produtiva um novo caminho para o desenvolvimento econômico e uma maior inserção das empresas nacionais no comércio internacional. Esse novo direcionamento favoreceu e estabeleceu uma estreita relação entre o comércio internacional e o IED na década de 90. A maior capacidade tecnológica das ETNs, a necessidade de poupança externa para financiamentos e a maior participação das empresas

[23] Grandes entradas de capital externo sustentaram, por quase toda década, os crescentes *déficits* no balanço de pagamentos, a valorização da taxa de câmbio, com o plano Real a partir de 1994, e os *déficits* da balança comercial a partir de 1995.

nacionais no comércio internacional, eram frequentemente apontadas por alguns autores como justificativa para a presença do IED no país.

No início da década de 90, a condução da política macroeconômica pelas economias desenvolvidas foi assinalada por uma política monetária "frouxa", com uma expressiva redução das taxas de juros internacionais. Essa redução dos juros, associada à elevada liquidez internacional, fizeram com que os mercados dos países em fase de desenvolvimento se constituíssem como uma alternativa para os IED. No período, principalmente após o plano Real, a economia brasileira recebe grande inserção desses fluxos e o aumento das participações das ETNs no mercado interno.

Descrito esse cenário, este capítulo analisa o processo de abertura da economia brasileira. Deste modo, a primeira seção faz uma breve abordagem da crise dos anos 80. Na segunda seção, através dos Planos Econômicos do Governo Collor e FHC, as questões conjunturais da liberalização da economia brasileira são abordadas. Na terceira seção, a conclusão.

4.1 Abertura da economia brasileira

4.1.1 A crise externa dos anos 80 e a economia brasileira. Um breve contexto

No intuito de analisar o processo de internacionalização da economia brasileira que ocorre no início dos anos 90, é importante o entendimento do cenário internacional e as influências que este exerceu sobre a nossa conjuntura, em especial a partir dos anos 80, quando praticamente se rompem as idéias do pensamento Keynesiano que até então vigoravam. A partir desse decênio, principalmente nos EUA, ocorreram mudanças consideráveis em termos de políticas macroeconômicas e estas passaram a exercer influências exógenas e endógenas significativas na economia brasileira.

No início dos anos 70, as políticas anticíclicas que vinham sendo adotadas pelos países desenvolvidos eram na direção de não desvalorizar os ativos financeiros e de dar sustentabilidade ao crescimento da renda e do emprego a qualquer custo. Ou seja, com essa política e com as inovações financeiras, abriram-se amplas oportunidades para que os bancos internacionais ampliassem suas fontes de receitas, estimulando uma segunda fase de inovações, de "desregulamentação", de expansão dos instrumentos de *hedge* e de

crescimento dos mercados de emissão e de negociação de títulos de dívida (Tavares e Fiori, 1996). Além disso, outro fator que teria corroborado para esse cenário foi à explosão do preço do petróleo (1974) que teria gerado grande liquidez de dólares.

Era notório que essa conjuntura não duraria por muito tempo. Em meados dos anos 70, as políticas monetárias passaram a ter como propósito o combate à inflação e o ajuste do balanço de pagamento com as novas modalidades de taxas de câmbio flutuante adotadas. Em 1979, para combater a inflação nos EUA, o governo americano passa a trabalhar com uma política de "aperto" monetário, elevando as taxas de juros a níveis bastante altos. A consequência dessa política externa acabaria por gerar problemas delicados no balanço de pagamentos do Brasil. Isto porque, tendo o Brasil fixado suas dívidas na taxa de juros internacionais, a elevação da taxa de juros nos EUA extrapolou o endividamento público externo brasileiro. Além disso, começou a ocorrer à redução do fluxo de empréstimos dirigidos à nossa economia (escassez de divisas), pois grande parte desses fluxos passou a ser desviada para a economia norte americana (Lanzana, 2002) [24].

Com a situação deficitária no balanço de pagamentos e a elevação da dívida externa, que o Brasil passara a enfrentar, o Estado perdeu a capacidade de investir e de financiar o desenvolvimento econômico. O país passou a conviver com uma queda acentuada no PIB (caracterizando uma situação prolongada de estagnação/recessão); um processo inflacionário crônico ascendente; elevação da dívida interna (submetendo o país à "sangria" financeira para o pagamento de juros), baixo índice de investimentos nas atividades produtivas e, consequentemente, desemprego, concentração de renda e elevação dos problemas sociais (Brum, 2003).

Em decorrência, diversos planos de ajuste econômicos internos, moldados em função dos interesses dos credores internacionais, seriam realizados naquele decênio. O país passou a transferir para o exterior, parcela significativa da riqueza nacional produzida. Em outros termos, não se conseguia gerar um projeto de desenvolvimento e crescimento econômico. A ruptura do crescimento continuado e acelerado obtido nas décadas anteriores, teria encerrado.

[24] Além disso, outro fator que contribuiria para a grande recessão que o Brasil enfrentaria na década de 1980 teria sido o problema de escassez de divisas decorrente da crise mexicana em 1982. Quando o México decretou a moratória naquele ano, os bancos americanos decidiram cortar os créditos para os países da América-latina (Lanzana, 2002).

Com o colapso das finanças públicas brasileiras e a retração dos investimentos privados, os agentes econômicos empenhavam-se mais em defender-se da inflação e buscar ganhos sem risco na especulação financeira, do que mordernizar seus empreendimentos. Com e crise e com uma economia mais fechada, o país não acompanhou a evolução do processo tecnológico que ocorria nos países industrializados. As ETNs em operação no Brasil, dirigiram grande parte de suas estratégias para as exportações, para a redução de custos e para a obtenção de resultados não operacionais proporcionados pela inflação (Gonçalves, 1994). Além disso, Lacerda (2003, p.91) destaca que passou a ocorrer ao longo da década "uma crescente diversificação dos investimentos produtivos em outras empresas (coligadas ou controladas) com o intuito de reduzir os riscos".

Uma das consequências de todo essa conjuntura da crise brasileira em relação aos países desenvolvidos, foi o aumento na diferença dos setores produtivos. Deste modo, no final da década de 80 sinalizava a percepção para grande parte dos agentes econômicos nacionais, de que não era mais possível continuar nessa conjuntura e que assim, deveria ser revisto um projeto alternativo de crescimento econômico a ser tomado. A "pressão" exercida no quadro internacional e a instabilidade da economia brasileira criaram as pré-condições para que as o Brasil passasse a adotar medidas liberalizantes em sua economia. A partir de então, observa-se certa hegemonia no pensamento de que o livre-comércio seria uma solução para a retomada do desenvolvimento e de crescimento do país (Lacerda, 2003).

No inicio dos anos 90, a abertura comercial e a liberalização da economia através de medidas de desregulamentações se intensificariam. A partir de então, grandes transformações na reestruturação produtiva e na economia nacional passam ocorrer, influenciando o surgimento de uma nova política industrial, ao levar em conta as transformações em curso do cenário internacional (integração comercial e financeira e a revolução tecnológica) no intuito de responder aos desafios de gerar um novo modelo de desenvolvimento para o país.

Em resumo, pode-se observar que no decênio de 1980, na tentativa do governo brasileiro em manter o ritmo do desenvolvimento econômico com recursos externos, o crescimento do endividamento público americano induziu maior dependência para o Brasil em relação aos mercados financeiros internacionalizados. Essa etapa da internacionalização do capital

financeiro, que se caracterizou pela abundância de créditos e com consecutiva elevação da taxa de juros americana, exerceu forte influência para o endividamento externo, inflação e a recessão que a economia brasileira enfrentara na década de 80. Deu-se o fim do processo de substituição de importações e passou-se a seguir, principalmente no inicio dos anos 90, através dos governos Collor e FHC, um modelo de liberalização da economia como padrão para a saída do atraso produtivo e dos problemas econômico-sociais gerados no decênio anterior.

4.2 Os anos 90

4.2.1 O Governo Collor

Em 1990, o recém-eleito governo Collor começa um processo de reformas, que tinha a estabilização monetária e economia de mercado como sua idéia central. Visando a maior inserção no mercado internacional, e com o intuito de acabar com a hiperinflação vigente, esse governo adotou um programa ortodoxo de reformas. Nesse, de acordo com Belluzzo e Almeida (2002), tinha como metas a Reforma Administrativa ("enxugar" a máquina pública) que incluía a demissão de funcionários públicos, redução dos gastos e de investimentos sobre o setor público, vendas de ativos da União e um programa de privatização.

Ao iniciar seu programa, três medidas de destaque foram implantadas. A primeira foi à tentativa de fazer um ajuste fiscal, aumentando impostos e reduzindo os salários do funcionalismo público. A segunda, a desindexação cambial que alterou a política cambial brasileira ao adotar um sistema de câmbio flutuante, com a taxa sendo formada pela interação entre demanda e oferta de divisas e, por ultimo, o congelamento de preços (Lanzana, 2002).

Essas medidas tinham não só o objetivo de frear a demanda e restabelecer o controle da inflação, como também, no médio e no longo prazo, internacionalizar a economia brasileira, aumentar a eficiência do Estado e atrair o capital estrangeiro. No entanto, as medidas do Plano Collor frearam a demanda, mas não a inflação. Cabe destacar que até os dias atuais, aquele governo é comumente lembrado por causa de uma de suas políticas adotadas em combate à inflação: o bloqueio de 70% dos meios de pagamentos no conceito

de M4 [25], incluindo um terço dos depósitos em poupança que ficariam indisponíveis durante 18 meses e devolvidos em 12 parcelas mensais [26] (Lanzana, 2002).

Eleito sob a bandeira da modernidade, Garcia (2004) descreve que as idéias centrais do governo Collor baseavam-se na abertura comercial e financeira como meio de voltar ao crescimento do país. No fundamento dessas idéias, estava o acordo da dívida externa (agências de avaliações de políticas econômicas internacionais enfatizavam que um acordo com o FMI, traria confiança para os investidores), criar facilidades para a transferência tecnológica, o financiamento de exportações das ETNs e facilitar as remessas de lucros e dividendos dessas empresas, com regras claras.

Collor acreditava que com esses incentivos, ao fazer a abertura comercial e financeira, novas oportunidades apareceriam para os investidores estrangeiros, realizando inversões nos setores que fossem mais viáveis para auferir lucros e aquecer o mercado interno. Isto se daria, principalmente, em setores onde a iniciativa estatal ou privada nacional não correspondiam tecnologicamente e nem financeiramente, para corresponderem com o novo processo de competitividade desejada (Garcia, 2004).

4.2.1.1 A liberalização comercial

No pensamento de Collor, o atraso das indústrias nacionais decorria, entre outros, da proteção excessiva que diversos setores tiveram durante muitas décadas, tendo gerado uma acomodação e paralisia. Para poder reverter este quadro, como parte da estratégia da abertura comercial, Collor promoveu a abertura unilateral do mercado brasileiro: aboliu a lista com cerca de mil produtos cuja importação era até então proibida, cortou incentivos fiscais e subsídios em vários setores da indústria nacional, reduziu alíquotas de importações e adotou uma estratégia relativamente veloz de redução progressiva (Brum,

[25] Agregado monetário que inclui todas as formas de ativos financeiros: moeda, papel moeda, depósitos a vista, poupança, títulos da dívida pública e privada.
[26] Essas medidas adotadas não funcionaram e o governo foi levado a lançar o Plano Collor II, quando adotou um novo congelamento de preços e de salários em 1991, com forte elevação das tarifas públicas e com a criação da TR (taxa referencial), pensando que esta funcionaria como uma referência, flutuando de acordo com a inflação futura. Todavia, Bresser-Pereira (2007) descreve que, como o caráter inercial da inflação brasileira não foi levado em conta, mas sim, somente a visão monetarista, a estabilização não foi obtida. A inflação continuara no final do seu governo em torno de 20% ao mês.

2003). No quadro 4.1, pode-se notar a estratégia do governo de redução progressiva das alíquotas de importações de determinados produtos no país.

Tabela 4.1 - Redução Progressiva de Tarifas Alfandegárias de importações de alguns produtos - em %

Categoria de produtos	Janeiro 1992	1º de outubro 1992	1º de julho 1993
Bems de consumo duráveis			
Carros, motos e caminhões.	50	40	35
Liquidificadores	45	35	20
Videocassetes	55	40	30
Amplificadores, toca-fitas.	50	40	30
Relógios	50	35	20
Brinquedos	65	40	20
Vestuários	40	30	20
Produtos agropecuários			
Carnes	10	10	10
Trigo descansado	40	35	30
Alimentos industrializados			
Queijos	30	25	20
Azeite	15	10	10
Óleo de soja	15	10	10
Carnes e peixes em conservas	30	25	20
Chocolate	40	35	20
Biscoitos	50	40	30
Legumes	30	20	20
Cerveja	40	30	20
Cigarros	65	40	20
Bens de capital			
Máquinas e equipamentos	25	20	20
Locomotivas	35	30	20
Tratores rodoviários	35	30	20
Tratores agrícolas	35	30	20
Outras máquinas	45	35	25

Fonte: Ministério da Fazenda e Planejamento. Elaboração de Brum (2003).

O quadro mostra que a tarifa média de importação que em 1987 era de 51%, reduziu-se para menos de 15% em meados de 1993. Em relação aos produtos de bens de consumo duráveis, as tarifas caíram mais de 50% entre janeiro de 1992 a 1º de julho de 1993. Já os alimentos industrializados obtiveram a segunda maior queda das tarifas, chegando a 46%.

Em suma, existia a preocupação do governo com a adesão dos agentes econômicos ao programa de liberalização comercial. A queda moderada das tarifas ao decorrer do tempo

seria importante para uma percepção das vantagens da liberalização comercial, de modo que se consolidasse o apoio necessário à continuidade do programa de redução tarifária, pois se supunha que a competição externa iria acentuar-se nos dois últimos anos do governo (Kume *et all*, 2003).

4.2.1.2 A liberalização financeira

Em relação ao setor financeiro, Collor implantou medidas, tais como: abertura de conta corrente para não residentes e a permissão para investimentos em Bolsa de Valores e títulos públicos. Em linhas gerais, tanto as medidas de aspecto comercial, quanto de aspecto financeiro, tinham o intuito de aumentar a entrada de capitais e de IED no país (Silva, 2004). Quanto às reformas de ordem econômica para facilitar à entrada desse fluxo, Collor conseguiu a regulamentação do artigo 172 da constituição, que prevê o disciplinamento da participação de capitais externos no crescimento do país e estabelecia a redução de impostos cobrados de multinacionais; conseguiu a aprovação do fim da reserva de mercado e das concessões dos serviços públicos e alterou a lei que limitava a remessa de lucros ao exterior em 12% do capital registrado (Garcia, 2004).

Entretanto, para o empresariado estrangeiro, a realização do investimento no Brasil deveria ser feita sob certas condições. Entre estas, estariam o respeito à propriedade intelectual (reconhecimento de patentes), o avanço nas privatizações, principalmente das prestadoras de serviços nacionais, a queda da inflação para um dígito mensal e, viabilizar o financiamento das exportações para as ETNs através do BNDES (Garcia, 2004).

Em linhas gerais, a estratégia idealizada adotada por Collor em seu programa de governo sustentava-se em quatro pressupostos da linha do "Consenso de Washington" [27]. O primeiro era a estabilidade de preços que criaria condições para estimular o investimento privado. O segundo, a abertura comercial e a valorização cambial que colocariam disciplina competitiva aos produtos domésticos, forçando as empresas nacionais a buscarem maior competitividade. O terceiro, estimulo ao investimento estrangeiro e as

[27] Em linhas gerais, o sumário do Consenso de Washington foi apresentado em dez pressupostos: 1º disciplina fiscal, 2º dar prioridades no gasto público em áreas com maior retorno econômico, 3º reforma tarifária, 4º liberalização financeira, 5º taxa de câmbio em um nível competitivo, 6º liberalização comercial, 7º facilitar a entrada de IED, para que as firmas estrangeiras e nacionais competissem em termos iguais, 8º privatização, 9º desregulação à entrada de novas firmas, para que ocorra maior competitividade e, 10º direito de propriedade. Detalhes, ver Filho (2003).

privatizações, seriam retirariam os "gargalos" de oferta na indústria, reduzindo os custos e melhorando a eficiência das empresas. E, por último, a taxa de câmbio liberalizada atrairia a poupança externa no intuito de complementar o investimento doméstico.

Um aspecto importante destacado por Diniz (2003) é que, em termos gerais, passou a prevalecer desde o início do governo Collor, um corte com o passado, em que a ênfase econômica passou a recair sobre as privatizações, a liberalização comercial, a abertura externa, as reformas institucionais e as desregulamentações. Apesar de as políticas econômicas do governo Collor não ter surtido os efeitos desejados, principalmente no que se refere ao aspecto inflacionário, e de suas políticas de abertura comercial terem sido criticadas por serem feitas de forma abrupta em alguns setores, tal como o automobilístico, essas políticas deram bons resultados no nível de competitividade.

Todavia, Eli Diniz lembra que essas políticas corroboraram um processo de desarticulação de cadeias produtivas de alguns setores, tais como: calçados, têxtil, bens de capital, autopeças, produtos de higiene e limpeza, entre outros, que haviam se constituído ao longo da industrialização nacional. Além disso, provocou o desaparecimento (falência) de empresas tradicionais nacionais e a sobrevivência de outras em situações desfavoráveis para a competição [28].

> De um lado, os grandes conglomerados, capitaneados pelo capital estrangeiro, de outro, a proliferação de pequenos e microempresários, caracterizados por alta taxa de mortalidade e substituição internas, dão ao empresariado um perfil heterogêneo e segmentado, altamente diferenciado setorial e regionalmente, marcado, ademais, por alto teor de instabilidade (Diniz, 2003, p.58).

Em síntese, os objetivos dos novos rumos de políticas adotadas no governo Collor viriam imprimir um novo modelo à economia brasileira, embasada em uma nova reorientação de desenvolvimento, onde o Estado e, consequentemente, a classe empresarial passaria a exercer um novo papel "A função central do desenvolvimento econômico deixava de ser do Estado e passava a ser exercida pelo setor privado nacional e multinacional" (Brum, 2003, p.475). Dito de outro modo, a idéia era de promover a passagem de um capitalismo

[28] Esse cenário se deu nos governos Collor e FHC e foi favorecido, principalmente, pelas privatizações e fusões. Detalhes, Diniz (2003).

tutelado pelo Estado para um capitalismo "moderno", baseado na eficiência e na competitividade.

O esforço em trazer de volta os rumos de crescimento da economia do país não fora alcançado. Para que a retomada do crescimento fosse possível, a estabilidade da moeda seria o primeiro passo essencial, o que exigia a viabilização de uma política econômica consistente. Com uma política fortemente recessiva implementada, Collor não conseguiu combater a inflação. Vale destacar, que, em sua campanha para a presidência, o candidato havia prometido "liquidar o Tigre da inflação" com um único e certeiro tiro. Com isso ele esperava também adquirir condições para renegociar a dívida externa a partir da capacidade de pagamento do país (Batista Jr., 2005).

Com o fracasso da política macroeconômica, o governo passou a perder a credibilidade interna e a comprometer sua capacidade de agir. Segundo Brum (2003), ao aderir aos ideais do Consenso de Washington e aos credores internacionais para uma renegociação da dívida externa, sem conseguir avanços significativos, proporcionou ainda mais para que sua imagem ficasse enfraquecida. "Em menos de um ano, passou da auto-suficiência ao imobilismo. Desacreditado, o governo perde sua capacidade de implementar políticas" (Brum, 2003, p.478). Denunciado por corrupção no primeiro semestre de 1992, Collor sofre um processo de *impeachment* que o retira do governo no final daquele ano, deixando, para seus sucessores, inflação alta e uma forte instabilidade política. Itamar Franco assume e governa os dois anos seguintes.

4.2.2 O Governo FHC

Com a entrada de Fernando Henrique Cardoso na presidência da República, em 1994, um dos primeiro obstáculos a ser vencido era a consolidação da eliminação do processo inflacionário que ocorria no país. Segundo Brum (2003), conseguir esse objetivo seria o primeiro passo para a nova etapa do desenvolvimento econômico e social em bases sustentáveis e duradouras. No início de dezembro de 1993, ainda como Ministro do Governo Itamar, FHC dava início ao seu plano de estabilização - O Plano Real.

O Plano pautava em duas questões para a estabilização monetária: o ajuste fiscal e a desindexação. No ajuste fiscal, a finalidade de combater o *déficit* público, fez-se com corte

de despesas públicas nas três esferas (Federal, Estadual e Municipal) e nas empresas estatais e com aumento na carga tributária (Brum, 2003). A meta de combate ao *déficit* público fez com que o governo aumentasse a receita e a carga tributária.

Em relação à estabilização monetária, o governo implementou a Unidade Real de Valor (URV), que tinha como objetivo servir como um indexador único da economia e que acompanhava a taxa de câmbio para ajustar todos os preços (salários, aluguéis, etc). A intenção era alinhar os salários e os preços, e, a partir do momento em que todos os preços estivessem definidos em URV e a inflação estabilizada, substituiria para a nova moeda, o Real. Desse modo, o governo conseguiu reduzir a inflação e obteve a estabilidade monetária.

Todavia, através dessas medidas, o governo tinha como instrumentos básicos, a política cambial valorizada que passava necessariamente pela política de juros altos para atrair os capitais financeiros e acumular reservas. Juntamente com a abertura comercial, viabilizaria grandes inserções de produtos importados, fazendo com que os preços internos fossem reduzidos através da concorrência (Lanzana, 2002). Nas palavras de Lacerda (2003, p.99), há uma clara descrição desse cenário.

> A questão chave da redução dos níveis inflacionários foi à manutenção durante o longo período de 1994 a 1998 de uma taxa de cambio artificialmente a valorizada, com a adoção de taxas de juros domésticas elevadas e uma significativa liquidez no mercado internacional. Enquanto permaneceu um quadro de liquidez no mercado internacional foi possível manter artificialmente valorizada a taxa de câmbio.

Com essa política econômica, o país se tornara grande dependente do capital externo. Tendo em vista as condições desfavoráveis do mercado internacional com a Crise da Rússia em 1998 e o crescimento do *déficit* em conta corrente do Brasil (tabela 4.2), altera-se a política cambial do país passando a adotar o câmbio livre (que perdura até os dias atuais), com o governo estabelecendo metas de inflação, devido às incertezas geradas pela livre flutuação da taxa [29].

Através dos resultados do balanço de pagamentos (tabela 4.2), alguns pontos chamam a atenção para os resultados da política cambial e de comércio exterior no primeiro governo

[29] Um detalhe completo das fases das políticas cambiais e da de juros no Plano Real, ver Lacerda (2003).

de FHC. Pode-se observar o grande aumento das importações que vai de US$ 25,7 bilhões em 1993 para US$ 61,3 bilhões em 1997, aumentando uma faixa de aproximadamente 26% ao ano. Enquanto as importações aumentavam em média 26% ao ano, as exportações cresciam apenas 8%, o que passou a acarretar o *déficit* na balança comercial a partir de 1995. Outro ponto destacado é o volume crescente de empréstimos, que fez com que a dívida externa pulasse de US$ 145 bilhões em 1993 para US$ 223 bilhões em 1998, contribuindo para o considerável crescimento do *déficit* em conta corrente de US$ -1,6 bilhões em 1994 para US$ - 33,4 bilhões em 1998 (Lanzana, 2003).

Tabela 4.2 - Balanço de Pagamentos brasileiro: 1993 a 1998. Em bilhões US$

Discriminação	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Bal.Comercial						
Exportações	38,6	43,6	46,5	47,7	53	51,1
Importações	-25,7	-33,1	-49,7	-53,3	-61,3	-57,7
Saldo	13	10,5	-3,2	-5,6	-8,3	-6,6
Balança de Serviços						
Juros	-8,3	-6,4	-8,2	-8,8	-9,5	-11,4
Lucros e dividendos	-1,8	-2,5	-2,6	-2,8	-5,4	-6,9
Outros serviços	-5,5	-5,8	-7,8	-8,8	-11	-10
Saldo	-15,6	-14,7	-18,6	-20,4	-25,9	-28,3
Transferências Unilaterais						
Saldo	1,7	2,4	4	2,4	1,8	1,5
Saldo em Conta Corrente	**-1**	**-1,6**	**-17,8**	**-23,6**	**-32,4**	**-33,4**
Balança de Capitais						
Investimentos	0,7	1,9	4,3	10,8	19	28,9
Empréstimos e amortizações	11,8	12,4	25,1	23,2	6,8	0,8
Saldo em Conta capital	**12,5**	**14,3**	**29,4**	**34**	**25,8**	**29,7**
Erros e omissões						
Saldo	0,4	0,2	1,9	1	-1,2	-4,2
Resultado do Balanço de Pagamentos	**11,9**	**12,9**	**13,5**	**11,4**	**-7,8**	**-7,9**

Fonte: Elaboração Própria a partir de dados do Banco Central

Em síntese, a política cambial do governo FHC, do ponto de vista do combate à inflação, foi bem sucedida. Em termos gerais, as consequências negativas e positivas foram: no aspecto negativo, favoreceu ao desequilíbrio no balanço comercial, onde alguns setores exportadores passaram a ter dificuldades com a perda da competitividade de seus produtos,

algumas pequenas e médias indústrias nacionais passaram a não conseguir competir com os produtos importados, aumentando o desemprego decorrente da falência de algumas empresas e do próprio processo de modernização e reestruturação das empresas. Pelo lado positivo, colaborou com o fim da inflação; reduziu os preços dos produtos importados, forçando a queda dos preços internos; induziu as empresas nacionais à modernização, favoreceu as empresas que importavam máquinas e equipamentos para a melhoria tecnológica das indústrias, aumentando a competitividade (Brum, 2003).

4.2.2.1 A intensificação da abertura comercial

A abertura comercial [30], que já contava redução das alíquotas de importações implantadas no Governo Collor, agora se acrescentava à valorização cambial. As importações passaram a desempenhar papel importante no aumento da oferta (maior competitividade interna) e no controle do aumento dos preços domésticos. Com o preço dos produtos importados baixos, a demanda passou a crescer, beneficiada pela redução da inflação, que favoreceu as camadas menos privilegiadas financeiramente, viabilizado pelo acesso ao crediário (Lanzana, 2002).

Contudo, se de um lado o instrumento tarifário foi considerado importante para assegurar a estabilidade dos preços, principalmente no início do programa FHC, por outro, as reduções significativas nas tarifas de automóveis, de eletroeletrônicos de consumo e de um grupo de insumos e matérias-primas, em um período de forte valorização cambial, conduziram a uma exposição mais forte à concorrência externa (Kume *et all*, 2003).

Em linhas gerais, as modificações nas tarifas no governo FHC podem ser resumidas da seguinte forma: a Diminuição das alíquotas do imposto de importação para 0% ou 2%, sobretudo nos casos de insumos e bens de consumo com peso significativo nos índices de preços; manutenção da baixa alíquota da TEC (Tarifa Externa Comum) do Mercosul e por fim, redução acentuada nas tarifas dos automóveis, motocicletas, eletroeletrônicos de consumo e de química fina (Kume *et all*, 2003).

[30] Uma descrição detalhada das alterações tarifárias no Plano Real é encontrada em Baumann, Rivero e Zavattiero (1997).

Cabe destacar um outro ponto sobre as medidas tomadas na direção da abertura comercial, que visava estimular um novo paradigma nas relações comerciais brasileira; a quebra do monopólio estatal aprovado na distribuição do gás canalizado; a extinção das restrições à atuação do capital estrangeiro no país e a quebra do monopólio estatal nas telecomunicações.

Em resumo, pode-se concluir que foi visível o alcance das medidas de abertura comercial adotadas gradativamente no governo Collor e FHC. As tarifas atingiram de forma significativa, em grande escala, aos propósitos delineados pelos governos, que era de dar um novo *up grade* ao comércio interno através das importações. Num contexto geral, a entrada das ETNs e dos IEDs configurariam esse cenário naquele decênio.

4.2.2.2 As bases do Plano Real

Em linhas gerais, o Plano Real, apoiou-se em cinco pressupostos: a estabilidade de preços criaria condições para o cálculo econômico de longo prazo, o que estimularia o investimento privado. A abertura comercial (e a valorização cambial) colocaria disciplina competitiva aos produtores domésticos, forçando-os a realizar ganhos substanciais de produtividade. As privatizações e o investimento estrangeiro removeriam os entraves de oferta na indústria e na infra-estrutura que reduziriam custos e melhorariam a eficiência. A liberalização cambial, associada à previsibilidade quanto à evolução da taxa real de câmbio, atrairia poupança externa em escala suficiente para complementar o investimento doméstico e financiaria o *déficit* em conta-corrente. Por fim, o desdobramento da renda e da riqueza, promovido pelo novo dinamismo dos mercados e pela ação focalizada das políticas sociais, seria a forma mais eficiente de reduzir a desigualdade e de eliminar a pobreza (Tavares e Belluzzo, 2003).

Como no Governo Collor, nota-se que a política de estabilização e as privatizações no governo FHC se constituem em dois fatores importantes a serem destacados para a retomada do desenvolvimento industrial e para o novo dinamismo comercial brasileiro. Conjeturo a análise posterior nesses dois pontos.

Primeiro, no cerne da estabilização, a idéia era a seguinte: a retomada da estabilização traria maiores inversões por parte dos investidores internacionais, que resultaria no

aumento dos fluxos de capitais e de tecnologias. As empresas nacionais teriam acesso a esses e aumentariam sua capacidade tecnológica - financeira que, consequentemente, refletiria em maiores inserções competitivas internas e externas.

Entretanto, um detalhe a ser lembrado é que a política de estabilização (juros altos e câmbio apreciado) desfavoreceu empresas menores que não tinham condições financeiras de sustentar tal nível de competição [31] e favoreceu às ETNs e outras empresas, que tinham condições de obter financiamento fora do Brasil, com taxas de juros bem inferiores às que eram praticadas internamente. Além disso, o Estado (nos níveis federal e estadual) procurou atrair empresas estrangeiras para dois setores-chave da indústria, o automotivo e o de telecomunicações, através da guerra fiscal (subsídios e outros incentivos fiscais).

Em relação ao segundo ponto, as privatizações, estas foram intensas no governo FHC. Atraiu o sistema financeiro (bancos e corretoras) através de "convites" nas fusões, aquisições e outras iniciativas destinadas a dar prioridade de investimentos para o capital estrangeiro. Este conjunto de incentivos contribuiu para o substancial aumento verificado na participação nos principais mercados das empresas de capital estrangeiro *vis-à-vis* às de capital nacional e na redefinição do papel do Estado na economia, entendidas como redução da participação desse último diretamente na produção de bens e serviços (Silva, 2004). Desse modo, a redefinição do Estado na economia passou a ser de contribuidor, para provedor de uma reestruturação produtiva, visando gerar impactos positivos sobre a inserção comercial do país no contexto global.

Em resumo, em linhas gerais o Plano Real trouxe a estabilidade econômica sem os "choques" que caracterizaram os Planos da década de 80, mas com um perfeito alinhamento com as propostas padrão de ajustes do FMI - Banco Mundial - para as economias periféricas (Tavares, 1993).

[31] Muitas microempresas quebraram na época (cabe lembrar que estas detêm cerca de mais ou menos 70% da mão-de-obra empregada no país), com o câmbio valorizado que favoreceu as importações, e que por sinal, essas foram muito elevadas no período e em setores específicos (favorecendo maiores oligopólios por parte da junção entra as empresas nacionais que tinham maiores capacidades de mão de obra e financeira com as empresas estrangeiras) que desfavoreceu as empresas que já vinham trabalhando no "gargalo" ou no máximo de sua capacidade produtiva. Para poderem passar adiante no processo competitivo, estas teriam que ter acesso a financiamentos ou refinanciamentos. Estes por sinal, eram inviáveis, pois tinham taxas de juros muito elevada.

Pode-se dizer que três ciclos surgiram das reformas no governo FHC. O primeiro, estava relacionado ao processo de globalização. O comércio e o IED introduziram pressão competitiva em mercados que eram protegidos demasiadamente e atraíram melhores tecnologias e equipamentos para a indústria nacional, aumentando a produtividade. O segundo, estava relacionado à estabilidade monetária. O fim da inflação criara estímulo para os investimentos empresariais, que impulsionaria o mercado interno e atuaria como freio no aumento dos preços dos produtores nacionais. A privatização e a desregulamentação se uniriam às importações e ao IED, aumentando a concorrência e levando a novas importações e ao crescimento da produtividade das empresas. O último era que a integração entre as empresas possibilitaria o crescimento do mercado interno (Erber, 2003).

Por fim, com a estabilidade monetária e a queda da inflação, proporcionou ao país novos direcionamentos de rumos tanto no contexto interno, quanto no externo. As conquistas obtidas pelo governo FHC, em termos de políticas macroeconômicas, geraram uma nova realidade do ponto de vista empresarial, através do maior grau de integração econômica financeiro-comercial, principalmente no que se referiam as grandes empresas. Na atual conjuntura, a rapidez de respostas dos agentes econômicos tornou-se fundamental e o desafio da competitividade passou a ser central no contexto comercial global. Independente de como a inserção comercial-financeira foi realizada nos anos 90, um ponto indiscutível é que, em termos macroeconômicos, a estabilidade monetária foi essencial para que o país pudesse galgar novas estratégias para o crescimento e para o desenvolvimento econômico. Entretanto, vale lembrar que a ausência de um projeto de desenvolvimento do país, parece continuar presente, principalmente no que se refere ao IED.

4.3 Conclusão

Pode-se notar, neste capítulo, que a fase recente de internacionalização da economia brasileira foi assinalada pela liberalização dos mercados comerciais e financeiros e pelo crescimento das oportunidades de valorização do capital, através do comércio de bens, serviços e pelo IED. Em grande parte, isso ocorre a partir do inicio do decênio de 90, com fortes raízes nas idéias do liberalismo econômico que encontram fina sintonia com os discursos dos governos Collor e FHC e com a ordem internacional assinalada pela globalização. Notou-se que em termos gerais, a ênfase de política econômica dos governos

brasileiros passou a recair sobre as privatizações, a liberalização comercial, a abertura externa e sobre as desregulamentações. Essa afirmação se fundamenta nas políticas econômicas praticadas durante o decênio, que incidiram na aposta do livre funcionamento dos mercados e na liberdade de movimentação do capital financeiro. Em resumo, o objetivo dessas políticas era de atrair a "poupança externa" suficientemente para complementar o investimento doméstico e, assim, aumentar a nossa eficiência produtiva e retomar ao crescimento econômico. Internamente, o Estado se focalizaria nas políticas sociais básicas tal como educação e saúde, já que o crescimento econômico seguiria como uma decorrência da abertura e da estabilização.

Somado a isso, deve-se destacar também, em relação à dívida externa, as formas de negociações com os credores recaíam com ênfase no ajuste dos indicadores macroeconômicos internos, tendo em vista a possibilidade do país de atrair novos fluxos de capital. Estes, em grande parte, serviriam para o financiamento da nova estratégia de desenvolvimento. Sendo assim, deveriam ser tratados com o mínimo de regulação e controle, além do cuidado em garantir as condições mais propícias à sua atração.

Eleito sob a bandeira da modernidade, as idéias centrais do governo Collor baseavam-se categoricamente na abertura comercial e financeira, como meio de viabilizar melhores realocação dos fatores de produção no mercado nacional. O presidente, deliberadamente começou a implementar o plano de idéias liberais com bases na redução do Estado e na abertura econômica. Entretanto, além das medidas de política econômica não terem surtido os efeitos desejados para o país, veio à tona todo um escândalo de corrupções que contribuíram para levar a uma crise de credibilidade, ocasionando o *impeachment* do presidente.

Seguindo a mesma linha idearia do governo anterior, o governo FHC caracterizou-se pela capacidade de formular alianças (com uma ampla e heterogênea coalizão parlamentar de sustentação), que foram essenciais para o êxito obtido na política econômica de combate à inflação [32]. Todavia, com a manutenção de elevadas taxas de juros e do câmbio supervalorizado, com o objetivo de atrair os investimentos externos e de continuar o

[32] FHC pôde implantar uma estratégia de gerenciamento político em que demarcou os limites das negociações no Legislativo, excluindo, de um lado, o cerne do plano de estabilização e, de outro, concentrando no Congresso os procedimentos de "sintonia fina", as compensações, negociações ou recuos das iniciativas tomadas, incluindo-se aí a barganha partidária e os movimentos dos diversos *lobbies.* Assim, FHC manteve a coesão de sua base parlamentar. Detalhes, Garcia (2004).

processo de abertura, as dificuldades competitivas das empresas nacionais foram progressivamente se agravando. Cabe a ressalva de Luís Carlos Mendonça de Barros para o cenário. “Uma economia aberta com uma estrutura interna ainda de época de uma economia fechada, mas agora com uma proteção externa muito reduzida” (Mendonça de Barros, 2002, p.115).

O resultado foi um forte desequilíbrio nas contas do comércio internacional, provocando um nível de *déficit* em conta-corrente que pendurou durante um longo período, conforme demonstrado na tabela 4.2. Contudo, com a mudança cambial em janeiro de 1999, muda o cenário de restrições conjunturais ao crescimento da economia. A “volta” de certa competitividade da produção nacional via desvalorização cambial, dá inicio a uma nova perspectiva de rumo na economia brasileira.

Naquele decênio, a retórica da abertura da economia passou a ser a “bandeira” da modernidade, onde o acesso aos recursos internacionais possibilitado pela abertura comercial-financeira, passou a exigir rígida disciplina macroeconômica. Notou-se que as vinculações, cada vez mais claras, entre o comportamento das **variáveis macroeconômicas internas e o movimento da abertura comercial e financeira, direcionaram o país para um processo de abertura logrado, concebido nos padrões ideológicos do liberalismo econômico.**

CAPÍTULO 5

O IED NA ECONOMIA BRASILEIRA

Conforme já mencionado nos capítulos anteriores, o período de mudanças da estrutura produtiva promovidas pela internacionalização financeira e produtiva da economia brasileira, pós anos 90, foi marcado por um significativo aumento da participação das ETNs e do IED. Depois de permanecer, no início da década, em um patamar próximo a US$ 1 milhão ao ano, o IED líquido atingiu um valor próximo a US$ 33 milhões, em 2000, tornando-se a principal fonte de financiamento externo.

Segundo Gonçalves (2005), para alguns autores otimistas, esse aumento das ETNs e dos IEDs provocaria um choque positivo de competitividade nas empresas locais por meio de transbordamentos tecnológicos, aumento das exportações e, consequentemente, maior inserção do país no comércio global. Entretanto, pelos estudos de Laplane (1999), observou-se que esses fluxos, na década de 90, limitavam a sua contribuição para o crescimento econômico. Apesar de representar uma parte importante de entrada de divisas, o IED não desarticulava uma das principais restrições ao crescimento: a restrição externa na balança comercial. "Pois a forte importação de equipamentos, matérias-primas e componentes indicavam que o IED não alterava significativamente a pauta exportadora" (Laplane, 1999, p.43).

Além de ocorrer o aumento de lucros e dividendos enviado ao exterior no período, o comportamento desses fluxos de financiamento apresentou diversas flutuações. No curto prazo, o IED estaria contribuindo para financiar parcela significativa do *déficit* em transações correntes, mas, ao mesmo tempo, os projetos de investimento apresentavam elevados níveis de importação de bens de capital, e isso pressionava a balança comercial. Os volumes de investimentos eram concentrados em poucos setores e estes revelavam baixa capacidade de reação à expansão da renda (Laplane, 1999).

Este capítulo tem como objetivo avançar na análise das características da movimentação do IED e de sua contribuição no crescimento econômico brasileiro. Deste modo, a estrutura do capítulo faz-se da seguinte maneira: na primeira seção, busca-se rever e entender os argumentos das expectativas de autores com perspectivas diferentes em relação à entrada desse fluxo de investimento no novo contexto da economia brasileira. Na segunda seção,

aprofunda-se na analise dos resultados da movimentação do IED na economia brasileira pós anos 90. E, por fim, apresentam-se as conclusões finais provenientes da análise e suas implicações.

5.1 As expectativas positivas e negativas em relação à inserção do fluxo do IED

Além da estabilidade monetária, um dos aspectos mais visíveis das transformações ocorridas na economia brasileira nos anos noventa, conforme Laplane *et all* (2001), foi o avanço da internacionalização produtiva. Estudos como o de Moreira e Correa (1996) focalizaram um ponto característico desse processo: a evolução do "grau de abertura" comercial, isto é, os fluxos de exportação e/ou de importação em relação à produção doméstica. De um modo geral, os resultados mostraram um avanço da internacionalização, constatados pela maior participação de produtos finais e intermediários importados e pelo aumento da produção local exportada. Para Silva (2003), esse processo foi possível devido ao cenário competitivo da economia mundial naquele decênio, que contribuiu para o surgimento de novas estratégias, principalmente por parte das ETNs. Essas estratégias incorporavam novos procedimentos produtivos, novas formas de gestão e atuação no mercado mundial, o acréscimo de novos padrões tecnológicos, a realização de fusões e incorporações com empresas nacionais e a busca por novos mercados por meio da inserção comercial através do IED.

No contexto da experiência da instabilidade e da estagnação da economia brasileira no decênio de 80 [33], geraram-se expectativas de que a internacionalização financeira e comercial, nos anos 90, poderia constituir uma alternativa viável para retomar o crescimento e a redução da vulnerabilidade externa do país. Nessa visão, cabia às ETNs uma função importante, tanto no aporte de divisas através do IED e das exportações, como no aporte de tecnologia e de canais de comercialização internacional que poderiam, inclusive, expandir para as empresas nacionais (Laplane, 2001).

Para muitos analistas, esse aumento do IED sustentava expectativas otimistas nos aspectos tanto micro quanto macroeconômicos. O ideário era de que esses fluxos atuariam como forma de agente modernizador e como "motor" do crescimento para o país, pois

[33] Uma abordagem histórica e quantitativa aprofundada sobre as variáveis da crise e a estagnação da economia brasileira dos anos 80, é fornecida por Bresser Pererira (2007).

promoveria ampliação expressiva de eficiência em diversos setores e influenciaria positivamente as exportações. Esperava-se também que o IED possibilitaria uma fonte de financiamento de longo prazo para equilibrar o balanço de pagamentos e o financiamento do *déficit* em conta corrente [34], por seu impacto na balança comercial (Laplane, 2001). Nessa expectativa, é importante ressaltar que os *déficits* comerciais seriam apenas temporários, pois o ganho de eficiência das empresas locais sobreviventes e a maior competitividade das ETNs melhorariam o perfil de inserção das exportações brasileiras no decorrer do tempo. Consequentemente, isso possibilitaria o aumento da capacidade de competição com as importações.

Nessa linha de raciocínio, Fritsch e Franco (1989) registravam que além do importante instrumento de ajuste à restrição externa, tanto pelo aporte direto de divisas como, indiretamente, pela contribuição das empresas estrangeiras ao crescimento do saldo comercial, a entrada de volumosos IEDs serviria para a recuperação da poupança externa, no sentido de financiar o crescimento econômico. Para esses autores, a internacionalização ajudaria a "relaxar" a restrição externa, embora um maior potencial de crescimento tivesse como contrapartida a desnacionalização [35].

Entretanto, para outros autores não tão otimistas, a abertura comercial havia sido feita de forma abrupta, sem levar em conta um período necessário para que as empresas domésticas se ajustassem a uma nova economia aberta. Além disso, a grande entrada de ETNs e o aumento das importações que foram alavancadas pela valorização cambial (janeiro de 1994), dificultavam a concorrência interna e debilitavam ainda mais diversas firmas nacionais, financeiramente. Para esses autores, o IED deveria provocar piora no saldo

[34] As autoridades governamentais brasileiras tinham enorme entusiasmo diante do aumento dos fluxos de IED desde 1995. Por trás dessa manifestação, estava à procura de elementos compensatórios para a degradação acelerada das contas externas do país desde aquele ano. A aposta governamental era de que o capital estrangeiro promoveria o aumento da taxa de investimento da economia brasileira e, como resultado, o país teria maiores taxas de crescimento econômico. Essa expectativa governamental fora reforçada e introduzida para a sociedade com o passar do tempo, em decorrência da crescente deterioração das contas públicas e do frágil aparelho produtivo sob controle do empresariado nacional, que encolhia diante do avanço do processo de fusões e aquisições, nas quais se observava predomínio do capital estrangeiro.

[35] Além da abertura financeira e do processo de privatização, ambos no começo da década, a estabilização montaria a partir de 1994 e a reativação da demanda interna, estimularam novamente o ingresso de investimentos estrangeiros. A fragilidade das empresas nacionais, em conseqüência dos elevados custo de capital e de tributação interna, foi outro fator que impulsionou o ingresso de IED, levando à desnacionalização. Assim, a presença das ETNs na estrutura industrial, que já era vasta, cresceu ainda mais. A transferência da propriedade de empresas de capital nacional privado e público para empresas estrangeiras e a redução da importância relativa das empresas remanescentes de capital nacional caracterizaram esse processo de internacionalização da economia brasileira.

comercial, tendo em vista que as filiais importavam grande parte de seus insumos produtivos e, suas estratégias, em ampla maioria, eram conquistar o mercado interno.

Autores como Sarti e Laplane (2003) e De Negri (2003) salientavam preocupações a respeito das ideias otimistas, enfatizando que o poder de indução do IED na economia brasileira pelas ETNs era baixo e inconstante. Esse argumento era fundamentado nos aspectos da cadeia produtiva local, que era frágil e estava sendo deteriorada pelos juros altos e pelo câmbio valorizado, contribuindo, assim, para que parte dos investimentos fosse redirecionada para o exterior. Sendo o mercado interno o principal objetivo do IED, o possível aumento da eficiência no plano micro teria como contrapartida, macroeconomicamente, o agravamento do *déficit* comercial e dos serviços.

> Embora o IED promovesse aumento expressivo da eficiência e da competitividade em setores relativamente atrasados a padrões internacionais, o principal instrumento utilizado era a importação maciça de componentes e de tecnologia, sem a contrapartida equivalente no aumento das exportações (...). O fluxo de IED traduzia-se, no médio e no longo prazo, no agravamento e não na redução da restrição de divisas (Laplane, 2003, p.12 e 13).

Assim, esse processo de internacionalização, se resultava em uma estrutura microeconomicamente mais eficiente, gerava, ao mesmo tempo, resultados insatisfatórios no aspecto macro. Para Laplane (2003), isto seria decorrente de dois obstáculos característicos da estrutura produtiva brasileira: a deficiente capacidade de gerar inovações e a fragilidade dos mecanismos de financiamentos de longo prazo. Para transpor esses pontos de "gargalos", esse autor advertia que o desafio de uma formulação de política para o desenvolvimento industrial consistiria em encontrar mecanismos de coordenação para gerar reações individuais ou setoriais.

Apesar das opiniões divergentes entre os autores citados nos parágrafos anteriores, uma opinião em comum que caracteriza o debate em relação aos IED na internacionalização da economia brasileira é o esgotamento do modelo de desenvolvimento econômico vigente até o final dos anos 80. Dadas às transformações pelas quais passou a economia brasileira nos decênios anteriores, a direção tomada pelos governos brasileiros, em termos de medidas de política econômica, foi no sentido de uma maior abertura comercial e financeira, visando ampliar o desenvolvimento competitivo da indústria nacional

(Hiratuka, 2003). Para Gonçalves (2005), além dessas medidas internas, outro destaque externo importante que ajudou a reforçar o processo de internacionalização, consistiu nas novas formas de atuação das ETNs. Algumas dessas empresas passaram a dividir mais os segmentos do processo produtivo, de modo a ampliar seus campos de atuação.

Em síntese, esse tópico referenciou que, por um lado, as expectativas otimistas em relação ao aporte do IED baseavam-se na ideia de que aumentaria a eficiência como um todo no mercado nacional. Ocorreria ganho nas exportações que, equilibraria a balança comercial, sanaria o déficit em conta corrente e possibilitaria o financiamento de longo prazo para equilibrar o balanço de pagamentos. Por outro lado, as expectativas negativas recaíam na ideia de que o IED agravaria o *déficit* comercial e o de serviços, não contribuindo para equacionar problemas macroeconômicos.

Nesse contexto, a análise sistemática do IED, fez-se de fundamental importância para entender como esses fluxos contribuíram e/ou podem contribuir para o processo do desenvolvimento econômico brasileiro.

5.2 A trajetória do IED nos anos 90

Nos anos 90, seguindo a tendência de reformas estruturais, observada na maioria dos países da América Latina, foram removidos diversos mecanismos que restringiam a atuação do capital estrangeiro [36]. Em conjunto com a abertura comercial, essas medidas resultaram em um ambiente econômico mais propício para a entrada dos IEDs nessas economias. Conforme Gonçalves (2005), o mercado interno e a retomada do dinamismo da economia eram os principais fatores que influenciavam a entrada desses fluxos. Nota-se na tabela 5.1 que, em relação aos países da América Latina, o Brasil foi o principal pólo de atração do IED, superando a Argentina, o México e o Chile.

[36] O principal mecanismo de atração do IED teria sido a redução das tarifas as importações, Moreira (1999).

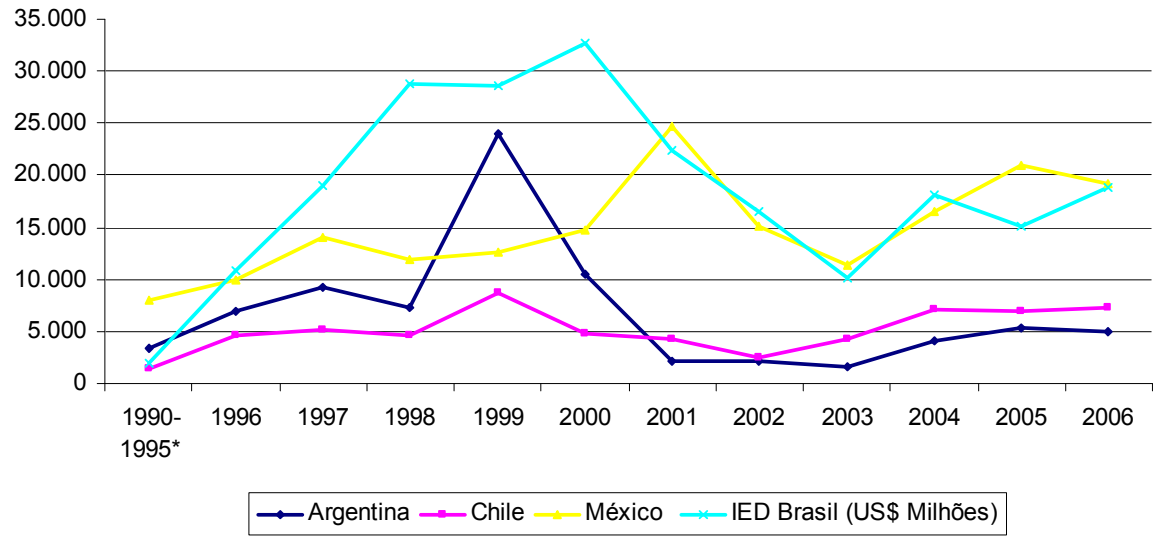
Tabela 5.1 – Fluxo de IED em países selecionados da América Latina (US$ milhões)

	1990-1995*	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Argentina	3.458	6.951	9.161	7.292	23.986	10.418	2.166	2.149	1.652	4.124	5.265	5.037
Chile	1.499	4.633	5.219	4.638	8.760	4.860	4.199	2.549	4.307	7.127	6.936	7.358
México	8.080	9.938	14.044	11.933	12.534	14.706	24.731	15.129	11.372	16.601	20.960	19.211
IED Brasil	2.000	10.792	18.993	28.856	28.578	32.779	22.457	16.590	10.144	18.165	15.067	18.872

Fonte: elaboração própria a partir de dados do Banco Central

Gráfico 5.1

Fluxo de IED na Economia Brasileira em comparação com outros países da América - Latina



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do BACEN e CEPAL.

Ao longo da década de 90 no Brasil, verifica-se que o IED aumenta crescentemente até atingir seu ponto máximo no ano 2000. Registrando percentualmente valores elevados em relação ao IED na América - latina, esses fluxos intensificaram-se a partir de 1994-95, quando ocorre a estabilidade monetária [37] (tabela 5.2).

[37] A partir de março de 1994, a condução da política de importação passa a ser subordinada ao plano de estabilização de preços, de forma que as alíquotas de todos os produtos com participação importante nos índices de preços nacionais foram reduzidas para zero ou 2%. Além disto, entre junho de 1994 e março de 1995, o câmbio valorizado, manteve aproximadamente constante em termos reais até janeiro de 1999 (gráfico 5.3). Essas duas medidas facilitaram a entrada de produtos importados.

Tabela 5.2 - Comparação do fluxo do IED na economia brasileira

	1990 -1995*	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
IED Brasil (US$ milhões)	2.000	10.792	18.993	28.856	28.578	32.779	22.457	16.590	10.142	18.165	15.067
Participação no total (%)											
América Latina	9	20,4	25,6	35,1	26,1	34,4	26,3	35,3	25,9	32,2	26,7
Mundo	0,9	2,8	4	4,2	2,6	2,2	3,1	2,5	2	3	1,6

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da UNCTAD e CEPAL
* Média anual

O IED para o Brasil tem uma extraordinária progressão em relação proporcional aos dos fluxos mundiais: de 0,9% na primeira metade da década de 1990, atinge 4,2% do total mundial, em 1998. Ressalva-se que, apesar de ocorrer um decréscimo de 38,10% dos fluxos globais de 1998 para 1999, [38] o IED para o Brasil manteve-se em tendência de alta de 14,70%, no ano seguinte, oscilando nos anos de 2001 e 2002 e voltando a crescer continuamente a partir de 2003. Nos anos de 2005, 2006 e 2007, o IED para o Brasil foi, respectivamente, de 15.067, 18.872 e 34.585 (US$ milhões) [39].

Importante destacar que, mesmo com os desdobramentos negativos da crise brasileira (1998) [40] nas relações internacionais e no nível doméstico de atividades, os fluxos de IED para o Brasil mantiveram-se com taxas de crescimento elevadas, 51% de 1997 para 1998. No ano de 2000, esses fluxos atingem seu ponto máximo na economia brasileira. Entretanto, caem significativamente, 31,5% no ano de 2001. Essa queda, segundo Laplane (2003), seria não só um reflexo de retração desses fluxos no mundo, mas também, o resultado do esgotamento do processo de privatizações.

Nota-se que a percepção de Mariano Laplane em relação à entrada do IED no Brasil após o termino do processo de privatização, em 2000, não se verifica. Pois após 2003, o IED retorna com crescimento constante na economia brasileira. Deste modo, esses números confirmam o estudo do CEPAL (2005). Neste, é dito que, enquanto a entrada do IED à

[38] Segundo Laplane (2003), essa redução global do IED deve-se aos impactos da crise asiática em finais de 1997. Visto que as decisões desses investimentos são decisões com horizontes de mais longo prazo (principalmente os industriais), os números refletem nos anos posteriores.
[39] Diante da aceleração ocorrida na inflação (12,35% ano 2002) devida a desvalorização cambial ocorrida entre 2002 até meados de 2003 (gráfico 5.3), começa a surgir efeito em 2003, quando a inflação cai. (Bresser-Pereira, 2003). A partir daí, o IED para a economia brasileira começa a retornar aos patamares anteriormente obtidos no período das privatizações (tabela 5.2 e 5.3).
[40] A crise de balanço de pagamentos em 1998 impôs o abandono da âncora cambial, sendo substituída pela flutuação cambial, ocorrendo valorizações constantes do câmbio. Ver: Bresser-Pereira (2007, p.49 e p.113 a p.149)

região em 1999 e 2000 ocorreu em um contexto das privatizações (tabela 5.3), após o ano de 2003 passa a ser decorrência da situação macroeconômica e da política existente no país. Ou seja, com instituições mais sólidas, sobretudo no âmbito da regulação, e das políticas de concorrência, e com ambiente macroeconômico e político mais estável, além do grande potencial de mercado brasileiro, os fluxos do IED voltaram a crescer. Além desses fatores, este aumento foi impulsionado, sobretudo, pela determinação das ETNs, que buscam novos mercados para aproveitar o crescimento da demanda local de bens e serviços, assim como pelas empresas que buscam recursos naturais, empurradas pelo dinamismo da demanda mundial.

5.2.1 O IED nas privatizações brasileiras

O crescente ingresso de recursos utilizados nos processos de privatização na economia brasileira foi decisivo para o desempenho do IED nos anos de 1996 a 2000. Conforme a tabela 5.3, os investimentos destinados à aquisição de empresas privatizadas em 1996 atingiram US$ 2,3 milhões, representando 22% do volume de entrada desses fluxos. Nota-se que esse volume quase dobrou em 1997, quando superou US$ 5,2 milhões, atingindo 27,6% do IED de entrada no país e 30,7% no ano de 1999. De 1996 para 1997, ocorreu um acréscimo de 76% de ingresso na entrada desses fluxos, sendo que o aumento de fundos destinado para as privatizações foi de 124%.

Tabela 5.3 - Fluxo do IED na privatização brasileira: 1995-2003 - em milhões – US$

Ano	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Ingresso de IED	4.313	10.792	18.993	28.856	28.578	32.779	22.457	16.590	10.142
Privatizações	0,0	2.345	5.249	6.120	8.785	7.050	1.077	280,0	0,0

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Banco Central

O aumento da presença de empresas estrangeiras atingiu todos os setores da economia, mas foi particularmente intenso nas atividades de serviços, nos quais tinham, anteriormente, pouca participação. Na tabela 5.4, nota-se o grande investimento do IED na área de telecomunicações e correios.

Tabela 5.4 - Estoque do Fluxo de IED por setor de atividade no Brasil

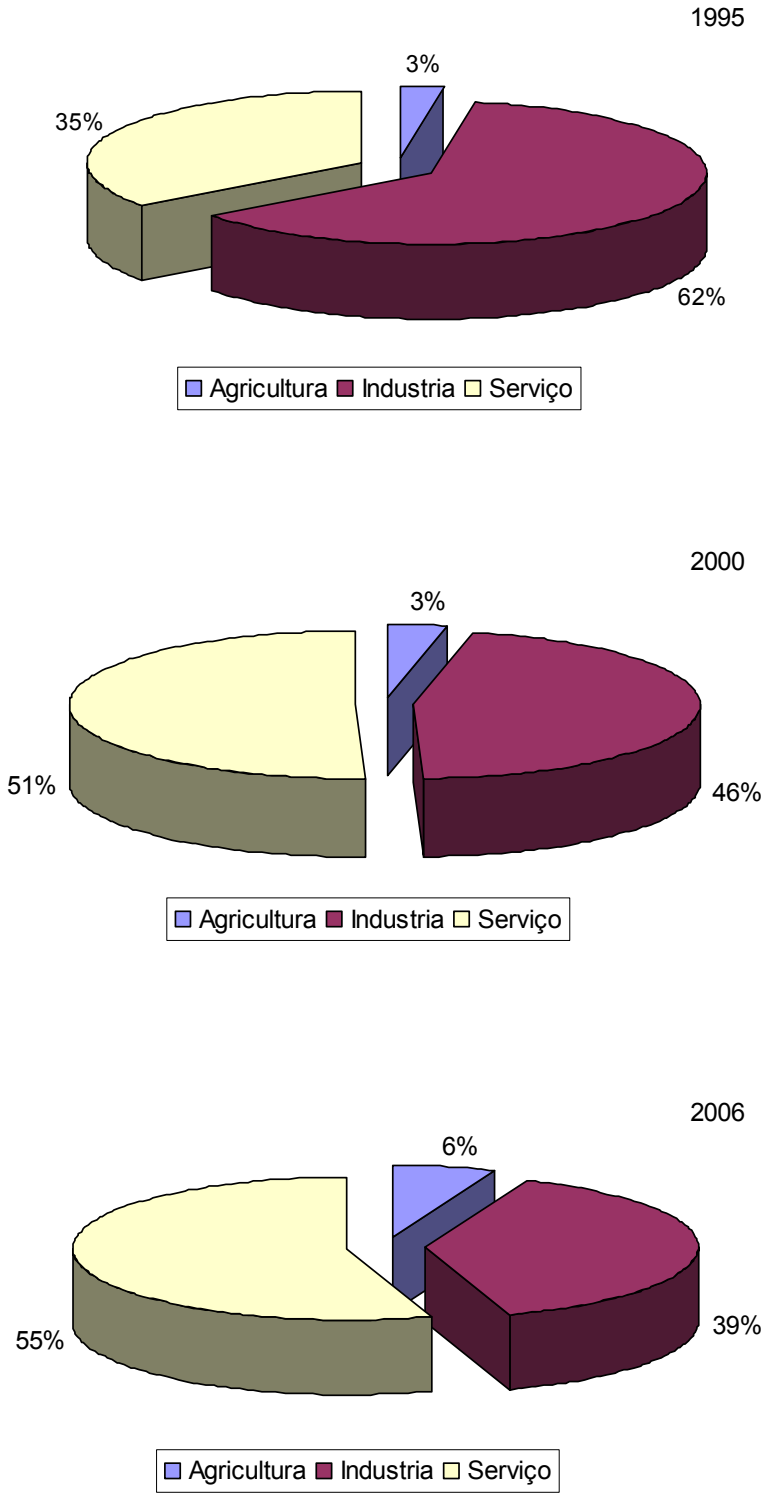
Setores	Estoques até 1995*	Fluxo Acumulado 1996-2000	Setores	Estoques até 1995*	Fluxo Acumulado 1996-2000
	Em %	Em %		Em %	Em %
Agricultura e Ind. Extrativa	1,6	1,7	**Serviços**	43,4	80,6
Indústria	55	18	Eletricidade, gás, água.	0	13
Alimentos e bebidas	5,5	2,7	Construção	0,5	0,5
Fumo	1,7	0,4	Comércio atacadista	5	4,3
Têxteis	1,2	0,3	Comércio varejista	1,6	3,2
Vestuários e acessórios	0,2	0	Correio e telecomunicações	0,5	21,9
Artigos de couro e calçados	1	0	Intermediações Financeiras	3	15,3
Madeira	0,1	0,1	Seguros e Previdência Privada	0,4	1,1
Papel e celulose	3,3	0	Atividades Imobiliárias	2,5	0,2
Edição e impressão	0,3	0,1	Serviços prestados por Empresas	26,9	17,1
Petroquímica e álcool	0	0	Atividades de Informática	0,3	1,6
Produtos Químicos	11,2	3,2	Outros	2,7	2,4
Borracha e plástico	3,1	0,6			
Minerais não metálicos	1,9	0,8			
Metalurgia básica	6	0,5			
Produtos de metal	1,4	0,2			
Máquinas e equipamentos	4,9	1,2			
Equip. informática	1	0,7			
Equip. elétricos	2,6	0,7			
Equip. comunicações	1,4	1,4			
Instrumentos de precisão	0,4	0,1			
Automobilística	6,7	4,2			
Outros equip. transportes	0,5	0,3			
Móveis	0,7	0,1	TOTAL	100	100
Reciclagem	0	0		42.530	103.688

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Firce e do Censo de Capitais Estrangeiros do BC.
Nota: * Acumulado até 1995.
Obs: Para o cálculo do fluxo do IED de 1996 a 2000, foram considerados apenas empresas com investimentos acima de US$ 10 milhões.

Percebe-se claramente no gráfico 5.2 a perda de atratividade da indústria frente ao setor de serviços na atração do IED, dado que até 1995 a indústria concentrava 55% de todo o estoque de capital produtivo estrangeiro no Brasil. Para Laplane (1999), essa tendência foi acentuada com o aprofundamento do processo de privatização nas áreas de serviços públicos (sobretudo telecomunicações e energia elétrica), assim como maior inserção das instituições financeiras estrangeiras no mercado. Além disso, nota-se o aumento

considerável de 56% na participação do setor de serviços de 1995 para 2006, como também, a redução no setor industrial de 63% no mesmo período.

Gráfico 5.2 - Fluxo de entrada de IED por setor (em %)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Firce e do Censo de Capitais Estrangeiros do BC

Deve-se notar que as novas oportunidades abertas à presença das empresas estrangeiras no Brasil e as novas prioridades dos investidores estrangeiros refletiram nas mudanças da composição setorial desses investimentos. Nesse cenário, seguindo a mesma tendência dos países avançados, o processo de privatizações na economia brasileira foi assinalado por muitas fusões e aquisições, que influenciaram na alocação do IED (tabela 5.5).

Tabela 5.5 - Brasil: Relação de aquisições e fusões /IED 1990-2001(%) - comparação com os países desenvolvidos e em desenvolvimentos

Aquisições e Fusões	1990-1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Mundo	52,3	58,8	63,8	76,6	70,4	76,7	80,8
Países desenvolvidos	71,1	85,3	86,6	91,5	81,1	86	98,6
Países em desenvolvimento	17	21,4	35,1	44,1	32,9	29,7	41,9
Brasil	27,5	60,5	63,5	101,8	32,7	70,2	31,2
Privatizações/IED	n.d	21,7	27,6	21,2	30,7	21,5	4,8
Privatizações/A&F	n.d	40,5	43,5	20,8	93,9	29,0	15,4

Fonte: UNCTAD (2002) e Banco Central do Brasil. Elaboração de Laplane (2003)

Nota-se que, quando em 1999, 30,7% dos fluxos do IED que entraram no país foram para as privatizações [41], as aquisições e fusões foram responsáveis por quase a totalidade desses fluxos, superando os números dos países desenvolvidos, os países em desenvolvimentos e a média mundial. Dito de outra maneira, a média de 25% dos fluxos de IED para o Brasil na segunda metade da década de 1990 foi direcionada como resultado do intenso processo de privatização dos serviços públicos, caracterizado pela estratégia de *asset/capability seeking* das ETNs.

Os números citados anteriormente permitem inferir que parcela significativa do IED destinou-se, no caso brasileiro, à expansão futura da capacidade produtiva e, em um maior interesse pelos ativos (empresas) já existentes no Brasil. Se, em uma primeira fase (1982 – 1989), o processo de privatização constitui-se praticamente em uma transferência de controle acionário (com algumas exceções, tais como a banda B da telefonia celular), a expectativa seria de que, na fase subsequente (1990 – 2000 - quando foi intensivo o processo), houvesse novos gastos em modernização e, sobretudo, em ampliação dos

[41] O IED destinado á compra de ativos já existentes, sejam eles públicos ou privados, não podem ser considerados macroeconomicamente, como investimentos. Só serão considerados investimentos caso os proprietários realizem posteriormente, investimentos adicionais na modernização ou ampliação na capacidade produtiva. Só assim, esses investimentos contribuem para o crescimento da FBCF e do produto.

serviços [42]. Assim, um dos objetivos do processo de privatização: o aumento da competitividade em determinados setores e, consequentemente, maior inserção no mercado externo pelas empresas nacionais, - promovendo o desenvolvimento do país e facilitando o acesso a recursos, aos mercados e à reestruturação produtiva e econômica - poderia acontecer.

Todavia, nos tópicos subsequentes, reportamos a análise das variáveis tangíveis nas atuações das ETNs, analisando o comportamento do IED através das atuações comerciais das ETNS.

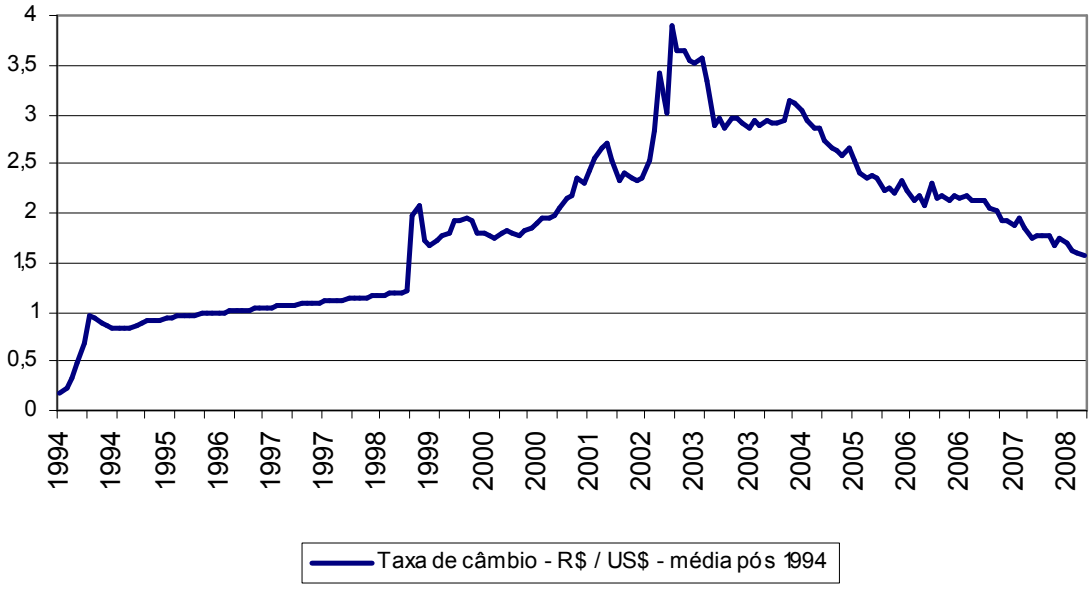
5.2.2 Câmbio e as importações

Um dos fatores para que possa ocorrer o choque positivo de competitividade é o comportamento das importações pelas ETNs, que se relaciona diretamente ao desempenho da taxa de câmbio [43]. Em meados de 1992, simultaneamente ao processo de liberalização comercial, teve início um processo de valorização da moeda nacional. A partir de 1994, ocorre um longo período de apreciação do câmbio, que perdurou até janeiro de 1999, quando ocorre alteração na política cambial, acompanhado de uma desvalorização da moeda nacional de 25%. Pelo gráfico 5.3 (página seguinte), é visível que a partir deste ano ocorrem significativas variações na taxa cambial.

[42] A literatura divide o processo de privatizações em duas fases. A primeira, de 1982 a 1989 e a segunda, o decênio de 1990.

[43] Enfatizo que, além do câmbio, as importações brasileiras no período foram influenciadas também pelo dinamismo da economia e pela redução das tarifas de importações, conforme já visto na tabela 4.1. As reduções das tarifas faziam parte das políticas de liberalização comercial, visando pressionar os preços internos. Após a estabilização monetária entrou em vigor a Tarifa Externa Comum (TEC) do Mercosul, viabilizada pelo forte aumento da demanda em decorrência da queda da inflação. Ver Kume (1996).

Gráfico 5.3 – Brasil: Taxa de Cambio nominal – média - 1994 a 2008

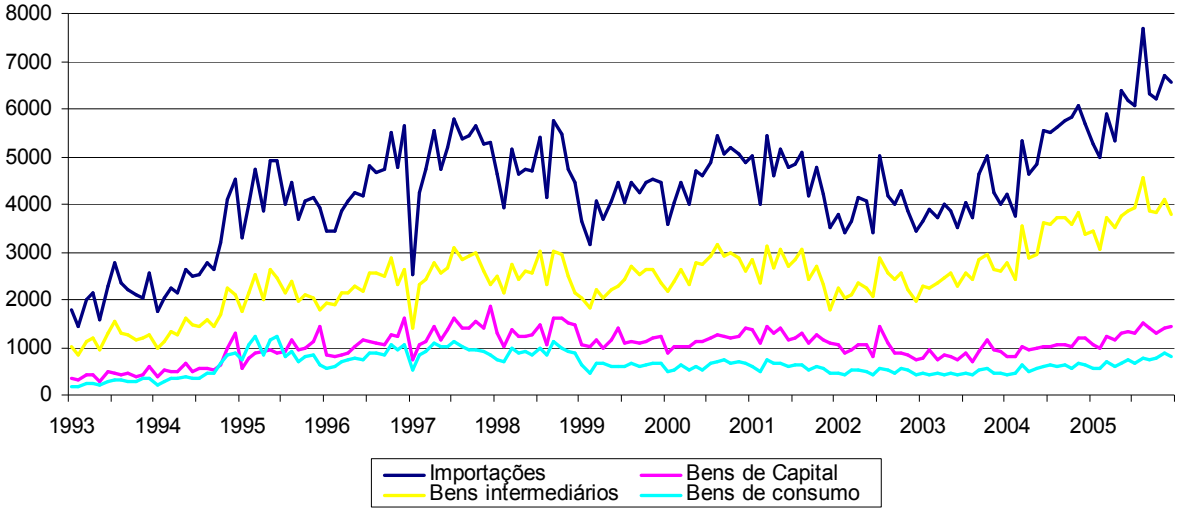


Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IPEA

As importações passaram a crescer de maneira mais intensa a partir de 1993, cerca de um ano após o início do processo de valorização cambial, quando a participação na oferta total chegou a 4,19%. Em 1997, essa participação chegou a 5,67%, um crescimento de mais de 35% (Ramos, 1998).

No gráfico 5.4 (página seguinte), nota-se o aumento das importações, desde 1993, alavancado pelo aumento das importações dos bens intermediários. Em relação aos bens de capital, mantém-se na média desde o início de 1995 até o final de 1999, com pequenas oscilações. Um ponto importante a destacar é que quando ocorre a paridade cambial, de 1995 a 1996, a importação de bens de consumo, em determinados momentos, foi maior do que a importação de bens de capital.

Gráfico 5.4 – Importações FOB – 1993 a 2005 em milhões US$



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IPEA

Nota-se, a partir da análise da tabela 5.6, que a indústria de laticínios e de artigos de vestuário foram as que mais acrescentaram para o aumento da pauta de importações. A participação desses dois setores na oferta total cresceu, respectivamente, 613% e 168%. Entretanto, em vários setores o crescimento ficou próximo dos 100%. Nesses, a presença de importações era baixa, não ultrapassando 15% em 1993. Nos setores em que era maior a participação das importações na oferta em 1992 (equipamentos eletrônicos e materiais eletrônicos), o crescimento da relação entre as importações e a oferta chegou a ser decrescente em determinados períodos. Esses números mostram que as altas taxas de crescimento dos coeficientes de importação em poucos setores, principalmente, naqueles em que esses coeficientes eram baixos estão relacionadas às estruturas do mercado, onde há possibilidades de atuação das ETNs através do *Marketing Seeking*.

Segundo Laplane (2003), para esse tipo de atuação pelas filiais das ETNs, o impacto da abertura comercial refletiu-se na maior possibilidade de acesso a insumos e componentes de conteúdo tecnológico elevado, em grande parte produzidos no país de origem, além da complementação das linhas de produtos finais produzidos localmente. Nas últimas décadas, o alto investimento realizado por filiais que atuam com esse tipo de estratégia impactou na eficiência dessas filiais, que refletiu, portanto, em aumento da capacidade de competição [44] do parque industrial.

[44] Para os detalhes do coeficiente de exportação e importação em diversos setores de atuações dessas filiais, ver Laplane (2003, p.29 a p.53).

Tabela 5.6 - Maiores participação no coeficiente das Importações na Oferta por Setor — 1992 a 1996

Setores	1992	1993	1994	1995	1996
Máquinas e tratores	14,7	14,9	19,9	25	25,5
Material elétrico	12,7	15,1	17,1	18,6	20,7
Material eletrônico	46,4	56,6	52,6	48,8	53,5
Automóveis, caminhões e ônibus	6,2	11,1	16,2	19,9	10,8
Veículos, peças e acessórios	17,6	15,3	14,7	17,2	19,9
Equipamentos eletrônicos	32,3	36,9	35,1	33,3	34,7
Elem. Químicos não petroquímicos	12,5	12,8	15,7	19,7	17,1
Refino de Petróleo e petroquímica	8,7	11,1	9,8	13,6	12,9
Químicos diversos	8,5	9,1	10,2	10,6	11
Farmacêuticos e perfumaria	9,3	9,1	13,4	14,58	16,9
Indústria têxtil	4,4	8,4	8,5	11,3	11,8
Indústria de laticínios	1,0	2,35	4,53	6,18	7,13
Indústrias diversas	15,1	14,6	16,8	24,6	26

Fonte: Dados brutos: IBGE — Matriz de Insumo-Produto, diversos anos. Elaboração própria.

O aumento das importações trouxe a oportunidade para que o país pudesse contar com insumos mais baratos e de melhor qualidade. Segundo Oliveira Jr. (2000), isso teria contribuído para o aumento da eficiência produtiva das firmas nacionais em meados dos anos 90 em diante [45]. Somem-se a isso as mudanças técnicas e organizacionais por que passou grande parte das empresas brasileiras na década de 90, influenciadas diretamente pelo acréscimo das participações das ETNs no mercado brasileiro. Para Laplane (2003), essas participações contribuíram para reduzir deficiências em setores de baixa infra-estrutura (principalmente nas telecomunicações) e induziram mudanças estruturais no sistema produtivo, que refletiram na ampliação da produção das empresas nacionais [46]. Nesse aspecto, as expectativas positivas em relação ao impacto das ETNs no aumento da eficiência produtiva nacional se concretizam.

5.2.3 O impacto do IED através da balança comercial

Assim como as importações, a entrada do fluxo de IED para o Brasil comportou-se de maneira similar, ou seja, com aumento considerável. Para efeito da análise do impacto desse fluxo sobre o comércio exterior do país, entre 1995 e 2000, agrupamos os setores de

[45] Para Bonelli e Fonseca (1998), o uso de insumos mais baratos e de melhor qualidade foi uma das razões do aumento da produtividade total dos fatores de produção na década de 90.

[46] Comparando na Revista Exame 500 Maiores e Melhores de 1995, 2000 e de 2008, pode-se verificar as situações das empresas nacionais e verificar o aumento recorde das receitas das empresas nacionais, como também, a ampliação destas no mercado.

acordo com a propensão a exportar (exportação/receita operacional líquida) e a importar (importação/receita operacional líquida), conforme o resultado do Censo de Capitais Estrangeiros no Brasil, divulgado pelo Banco Central em 2003. Além disso, foi possível, através de dados recentes do BC, comparar com o ano de 2005 e fazer uma análise mais específica temporalmente. Através desses resultados agrupados por setores de atividades, pode-se ter uma noção mais precisa de como o IED influenciou os fluxos de comércio exterior do país.

Tendo em vista que no ano 2000 as ETNs tinham uma propensão a exportar de 14,4% e uma propensão a importar de 13,6% [47], os setores foram classificados em 4 grupos, a partir desses índices médios de referência (tabela 5.7):

Grupo 1 – setores de exportação-superavitário - que apresentavam propensão a exportar acima da média e propensão a importar abaixo da média. Neste grupo, predominam os setores primários ou industriais intensivos em recursos naturais e que, em geral, têm exportações elevadas e importações bastante baixas. São setores que contribuem fortemente para a geração de saldos comerciais.

Grupo 2 – setores deficitários - com propensão a exportar abaixo da média e propensão a importar acima da média. Reúne grupos que importam valores muito superiores aos exportados, destacando-se os segmentos industriais dependentes de insumos importados, como material químico, eletrônico e de comunicações.

Grupo 3 – setores de baixo comércio - com propensão tanto a exportar quanto a importar abaixo da média, formados por grupos com baixos valores de exportação e importação. Em sua grande maioria são setores de serviços.

Grupo 4 – setores de elevado comércio - com as duas propensões acima da média. Este grupo é composto por setores com maior grau de integração ao comércio exterior, tanto pelo lado das exportações quanto pelo lado das importações. Em geral, são setores industriais, em muitos casos com volumes significativos de comércio, embora com saldos comerciais (positivos ou negativos) relativamente reduzidos.

[47] Dados do Banco Central, com elaboração de Hiratuka *et All* (2003)

Tabela 5.7 - Setores do Comércio

Grupo 1	**Grupo 2**
Setor	**Setor**
Silvicultura, Exploração Florestal e Serv. Rel.	Extração de Petróleo e Serviços Correlatos
Pesca, Aqüicultura e Atividades dos Serv. Rel	Fabricação de Produtos Têxteis
Extração de Minerais Metálicos	Fabricação de Produtos Químicos
Fabricação de Produtos Alimentícios e Bebidas	Fab. de Máq. para Escritório e Equip. de Inform.
Fabricação de Produtos do Fumo	Fab.de Mat. Eletrônico e Equipam. de Com.
Fab. de Art. de Couro e Calçados	Fab. de Equipam. Médico-Hospitalar
Fab. de Celulose, Papel e Produtos de Papel	Fabricação de Móveis e Indústrias Diversas
Metalurgia Básica	Comércio e Rep. de Veíc. Automotores e Motos
	Correio e Telecomunicações
	Saúde e Serviços Sociais
	Atividades Recreativas, Culturais e Desportivas
Grupo 3	**Grupo 4**
Setor	**Setor**
Confecção de Artigos do Vestuário	Extração de Minerais Não-Metálicos
Edição, Impressão e Reprodução de Gravações	Fabricação de Produtos de Madeira
Fabricação de Prod. de Minerais Não-Metálicos	Fabricação de Coque, Refino de Petróleo
Reciclagem	Fabricação de Artigos de Borracha e Plástico
Eletricidade, Gás e Água Quente	Fabricação de Produtos de Metal
Captação, Tratamento e Distribuição de Água	Fabricação de Máquinas e Equipamentos
Construção	Fab. de Máquinas, Apar. e Materiais Elétricos
Comércio por Atacado	Fab. e Montagem de Veículos Automotores
Comércio Varejista	Fab. de outros Equipamentos de Transporte
Alojamento e Alimentação	
Transporte Terrestre	
Transporte Aquaviário	
Transporte Aéreo	
Atividades Anexas e Auxiliares do Transporte	
Intermediação Financeira	
Seguros e Previdência Privada	
Atividades Aux. da Intermediação	
Atividades Imobiliárias	
Aluguel de Veículos, Máquinas e Equipam.	
Atividades de Informática e Conexas	
Pesquisa e Desenvolvimento	
Serviços Prestados às Empresas	
Educação	
Limpeza Urbana e Esgoto	
Atividades Associativas	
Serviços Pessoais	

Fonte: Elaboração de Hiratuka *et All* (2003) a partir de dados do Banco Central.

Tabela 5.8 – Participação nos grupos nos indicadores do comércio e IED - %

	Export 2000	Import 2000	Export 2007	Import 2007	Estoque IED 1995	Estoque IED 2000	Estoque IED 2005
Grupo 1 - Setores de Exportação - Superávit	38,8	9,2	41,4	11,1	21,2	9,9	16,8
Grupo 2 - Setores Deficitários	15,1	41,9	16,2	47,7	18,8	29,8	22
Grupo 3 - Setores de Baixo Comércio	9,1	14,7	11,5	4,5	31,4	46,7	51,2
Grupo 4 - Setores de Elevado Comércio	36,8	34,1	30,9	36,6	24,6	13,6	10
Não Classificado	0,2	0,1	0	0,1	4	0	0
Total	100	100	100	100	100	100	100

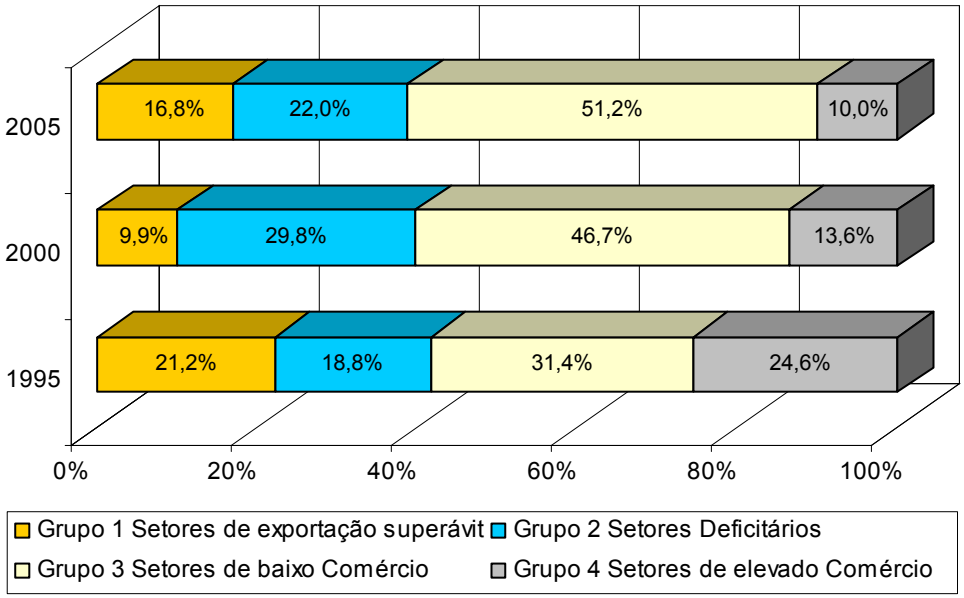
Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Banco central

Na tabela 5.8, ao verificar o quanto cada grupo recebeu de fluxos de investimento, percebe-se que, de todo o IED acumulado entre 1995 a 2000, 78,7% foi direcionado para o grupo 3 (Setores de Baixo Comércio), cuja participação no total das exportações e importações das empresas estrangeiras é de 9,1% e de 14,7%. No ano de 2007, ocorre considerável queda de 30% nas importações e aumento de 26% nas exportações neste setor. O grupo 2 (Setores Deficitários), com importações elevadas e saldo comercial negativo, responde por 41,9% das importações e participa com apenas 15,1% das exportações. O grupo 1 (Setores de Exportação – Superávit), que tem maior propensão a exportar do que a importar, acumulou 21% do IED em 1995 e 16% em 2005. Por fim, o menor volume de investimento pertence ao grupo 4 (Setores de Elevado Comércio), cujo envolvimento comercial é maior tanto através das exportações quanto das importações. Esse grupo apresentou uma queda de 102% na participação do IED entre 1995 a 2005, além de queda nas exportações de 36,8% em 2000 para 24,6% em 2007.

Em suma, excluindo os investimentos realizados com as privatizações, o IED, dirigiu-se mais para os setores com baixa expressão direta em exportações e importações. Uma parcela significativa dos investimentos foi realizada em setores deficitários, gerando impactos negativos do ponto de vista da balança comercial. Nota-se, no gráfico 5.5, o crescimento do setor 1 após a mudança cambial em 1999 [48], assim como o crescimento do setor de baixo comércio, enquanto cai a participação do setor de elevado comércio.

[48] Em julho de 1999, o governo adota a política de metas de inflação, substituindo a âncora cambial por ancora monetária. Detalhes. Bresser- Pereira (2007).

Gráfico 5.5 - Estoque de IED de 1995 a 2005 – em %



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Banco Central

Para Laplane (2004), o saldo deficitário comercial brasileiro no período de 1994 a 1996 confirmava dois argumentos. O primeiro era a concentração dos IED em segmentos orientados, principalmente, para o mercado interno e/ou regional. Esse autor destaca que, no início da década, o IED esteve intensamente associado a um processo de modernização da estrutura produtiva, com um elevado componente de importação de bens de capital e produtos intermediários. Assim, uma parcela dos *déficits* comerciais de alguns setores da economia brasileira, entre 1995 e 1996 (tabela 4.2), poderia ser explicada pelas estratégias de modernização das ETNs. A constatação de que os *déficits* comerciais brasileiros vinham crescendo no comércio com os países-sede destas empresas validava a conclusão desse estudo (Tabela 5.9).

O segundo é que, após 1994, o fluxo de IED esteve ligado à recuperação da demanda doméstica (dinamismo do mercado interno) promovida pela estabilização monetária. Portanto, tanto a concentração do IED na produção de bens para o mercado interno e regional, quanto a propensão a importar produtos intermediários e bens de capital, confirmavam a hipótese de uma contribuição negativa das ETNs ao saldo comercial brasileiro a partir de 1995 (tabela 4.2 e 5.14). Ou seja, o país-sede da matriz atuava mais fortemente como origem das importações das filiais brasileiras do que como destino de suas exportações.

Complementando o raciocínio precedente, é colocada uma análise de informações sobre o comércio exterior das 100 maiores empresas estrangeiras, nos anos de 1992 e 1997 (tabela 5.9). A participação das importações intrafirma é mais elevada para as filiais de setores produtores de bens de consumo e de bens de capital: telecomunicações, máquinas e equipamentos mecânicos e elétricos, e informática. A exportação intrafirma é elevada para as filiais do setor de mineração [49].

Tabela 5.9 - Saldo Comercial e Coeficiente de Comércio Intrafirma (Matriz-Filial) para Empresas Estrangeiras Selecionadas, 1992 e 1997

Setores	Saldo[1]	Comércio intrafirma 1992 [2]		Saldo[1]	Comércio intrafirma 1997 [2]	
	1992	X	M	1997	X	M
Alimentos	338	8,39	55,35	977	3,99	20,93
Automobilístico	1470	22,94	53,11	-603	22,42	34,64
Autopeças	361	24,39	47,91	340	32,16	45,2
Eletroeletrônicos	-13	30,76	63,20	-804	35,73	31,04
Farmacêutico/ hig. e limpeza	-104	9,17	42,34	-341	18,42	28,97
Fumo	331	21,25	17,73	440	6,84	29,76
Informática	-19	38,73	90,04	-317	27,63	50,07
Maq. e equip. elétricos	-6	30,56	28,67	-148	15,51	22,97
Maq. e equip. mecânicos	191	39,63	83,56	199	22,36	82,93
Siderurgia/metalurgia	600	2,9	26,89	497	1,66	36,15
Mineração	569	62,92	11,89	492	43,15	6,62
Papel e celulose	261	22,43	46,38	388	30,05	61,87
Química	-178	14,23	59,45	-575	18,57	48,27
Telecomunicações	-115	6,37	68,12	792	3,62	68,43
Total	**3746**	**24,25**	**55,19**	**-416**	**19,47**	**39,72**

Fonte: Secex. Elaboração Neit/IE-Unicamp Adaptado por Laplane e Sarti (1999)
OBS: (1) Em US$Milhões. (2) Como porcentagem do comércio total

Autores que viam nos investimentos estrangeiros uma possibilidade concreta de aumento da competitividade internacional do país concentravam seus argumentos na atração de novos investimentos, e/ou nos seus impactos sobre a competitividade da indústria. A esse respeito, um ponto importante é apresentado no quadro 5.10, onde demonstra o comportamento das importações das empresas nacionais e reafirma o resultado do estudo de Laplane (2003), onde o aumentou da importação na produção doméstica de componentes e matéria-prima resultou em maiores ganhos de eficiência na produção nacional.

[49] Os coeficientes de comércio intrafirma foram estimados a partir do volume de comércio da filial com o país-sede de sua matriz (Laplane e Sarti, 1999). Esse resultado fortalece a argumentação dissertada anteriormente, pelos números da tabela 5.8.

Tabela 5.10 – Importações brasileiras por categorias de uso – em milhões US$

Categoria	1996	2000
Bens intermediários	9.822	25.700
Bens de capital	2.180	7.897
Bens de consumo	1.504	8.952

Fonte: Elaboração Neit/IE-Unicamp com base nos dados do IBGE .

Nota-se que além do crescimento nos três setores há, especialmente, o aumento considerável de bens intermediários. Assim, pode-se considerar que as atuações microeconômicas das ETNs, através do IED, são positivas no reflexo macroeconômico, no sentido de que o aumento do conteúdo importado e as especializações produtivas obrigaram as empresas nacionais a aumentar sua eficiência produtiva, que em parte reflete nas suas exportações.

Deve-se destacar, entretanto, que a forma de produção de cada setor (tabela 5.7) condiciona os fluxos de investimento e de comércio intra-firma (tabela 5.9). Independente do peso relativo de cada setor para o crescimento econômico, deve-se considerar como principal implicação a possibilidade de que políticas venham incentivar o IED para o Brasil, no sentido de promover a entrada dos recursos de que o país necessita, mas que reverta o impacto negativo que esse fluxo ocasiona sobre o balanço comercial e na conta corrente, como ocorreu em meados dos anos 90.

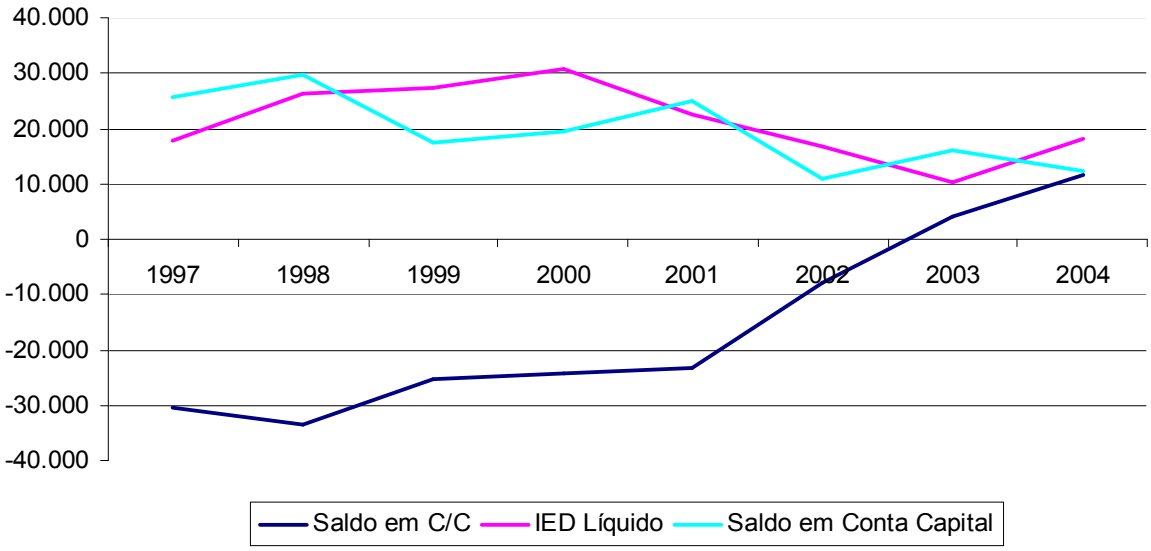
5.2.4 As transações correntes

A grande inserção do IED verificado na economia brasileira a partir da década de noventa e o resultante aumento da participação das ETNs significa que cada vez mais os fluxos comerciais brasileiros estarão influenciados pelas estratégias dessas empresas. A partir desse cenário, a crescente participação do IED na conta capital tem impactos importantes nos planos macro e microeconômicos, assim como em seus desdobramentos no curto e médio prazo sobre a estrutura produtiva, tecnológica e patrimonial brasileira. A mensuração e a análise desta reestruturação não é simples, até porque algumas das conseqüências só se farão presentes a longo prazo. Mesmo assim, é possível avançar na análise a partir de alguns indicadores, como as mudanças quantitativas nos fluxos comerciais e financeiros com o exterior.

5.2.4.1 A conta corrente

Um dos aspectos destacados nas observações sobre o IED é o do financiamento do *déficit* em transações correntes. O que usualmente as análises e os argumentos positivos enfocam é que o IED seria uma modalidade melhor para o financiamento do setor externo brasileiro, visto o desequilíbrio nas transações correntes do país nos anos 90. O gráfico 5.6 mostra que, desde a mudança da política cambial em 1999, os fluxos de IED para o país têm sido superiores ou muito próximos ao *déficit* em transações correntes. Isso foi válido mesmo nos anos de 2001 e 2002, quando esses fluxos sofreram uma significativa redução em relação à entrada de IED. Nota-se também, que o grande *déficit* em conta corrente começa a estabilizar a partir de meados de 2002, conservando-se até o ano de 2007.

Gráfico 5.6 – Déficit em Transações Correntes e IED – Em milhões US$



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Banco Central

Percebe-se que os *déficits* comerciais de 1994 a 2000 são parcialmente compensados no resultado final no balanço de pagamento pela entrada crescente do IED. Portanto, se é possível afirmar que os fluxos no período de IED no período não contribuíram em sua totalidade para reduzir os desequilíbrios externos da balança comercial, desempenhou por outro lado, um papel importante no financiamento do *déficit* em conta corrente.

Com o propósito de chegar o mais próximo possível do resultado em transações correntes influenciado pelo IED, a partir das categorias de empresas reunidas pelos Censos de

Capitais Estrangeiros, realizados pelo Banco Central, usamos a seguinte metodologia. Estimamos as empresas com participação estrangeira majoritária e minoritária. A partir da diferença dos valores dessas duas categorias, estimamos as demais: empresas nacionais, setor público e outros.

Pelos resultados da tabela 5.11, conclui-se que as empresas com participação estrangeira já eram deficitárias em suas transações corrente em 1995 (*déficit* de US$ 3,3 bilhões), devido, sobretudo, ao seu *déficit* comercial e à remessa de lucros e dividendos e passam a ser mais deficitárias em 2000 (US$ 10,9 bilhões). Dessa forma, o *déficit* total das empresas com participação estrangeira, que correspondia a apenas 17,9% do *déficit* em transações correntes do Brasil em 1995, passa a representar 45% do *déficit* global brasileiro no ano 2000.

Tabela 5.11 - Transações correntes em bilhões US$

	Brasil		Demais emp. Nac., setor público e outros		Empresas c/ participação estrang.		Empresas estrang. Majoritárias		Empresas estrang. Minoritárias		Brasil var.95 / 00	Emp.c/ partic.estatal var. 95/ 00
	1995	2000	1995	2000	1995	2000	1995	2000	1995	2000	1995	2000
Resultado Comercial	-3,5	-0,7	-5,8	-2,4	2,4	1,7	-1,2	-4,7	3,6	6,4	-80%	-29%
Servicos e Rendas	-19	0,25	-12,9	-12,4	-5,7	-12,6	-5	-10,2	-0,6	-2,5	35%	123%
Com., Rendas e Serv.	-22	-26	-18,7	-14,8	-3,3	-10,9	-6,2	-14,9	2,9	3,9	17%	233%
Transf.Unilateriais	3,6	1,5	3,6	1,5	0	0	0	0	0	0	-58%	0%
Transações Correntes	-18	-24	-15,1	-13,3	-3,3	-10,9	-6,2	-14,9	2,9	3,9	32%	233%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Banco Central.

Nota-se que as empresas com participação estrangeira majoritária foram as maiores responsáveis pelo desequilíbrio das contas externas entre as empresas com participação estrangeira. O *déficit* comercial, juntamente com os pagamentos líquidos de juros e *royalties*, têm grande valor para explicar esse aumento do *déficit* externo desse conjunto de empresas, que salta de US$ 6,2 bilhões em 1995 (33.8% do *déficit* em transações correntes do país) para US$14,9 bilhões em 2000 (ou 61,4% do *déficit* total brasileiro).

Por sua vez, as empresas com participação estrangeira minoritária compõem o único grupo superavitário nas contas externas, tendo um aumento no saldo de US$ 2,9 bilhões para US$ 3,9 bilhões entre 1995 e 2000, influenciando assim no aumento do resultado comercial, que passou de US$ 3,6 bilhões para US$ 6,4 bilhões. Com relação às empresas nacionais, setor público e outros ocorreu uma redução no *déficit* externo de US$ 15,1 bilhões em 1995

(82% do déficit total do país) para US$ 13,3 bilhões em 2000 (54,8% do total), em função, principalmente, de um *déficit* comercial significativamente menor.

Em síntese, as empresas com participação estrangeira minoritária e as demais empresas nacionais, setor público e outros, concorreram para reduzir o desequilíbrio externo brasileiro mediante a melhora do resultado comercial, favorecido pela pequena diminuição da despesa líquida com serviços e rendas (principalmente na conta de juros). No entanto, o aumento dos *déficits* de comércio, rendas e serviços (especialmente nas contas de juros e *royalties*) nas empresas com participação estrangeira majoritária contribuiu para a piora do resultado externo. Deste modo, pode-se inferir que, na forma como foram financiados os investimentos das empresas estrangeiras majoritárias no período, estão partes significativas dos fatores do desequilíbrio externo, causados pelo ciclo de IED ao longo da segunda metade da década de 1990.

5.2.4.2 IED e a Poupança externa

Para alguns autores, como Gonçalves *et all* (2005), o *déficit* em conta corrente, ou a poupança externa, permitiria o país manter o seu mesmo nível de consumo e poupança e, ainda assim, aumentaria o investimento e o crescimento. Desse modo, os *déficits* comerciais seriam saudáveis, pois usando a poupança externa, o país cresceria sem sacrificar o consumo interno.

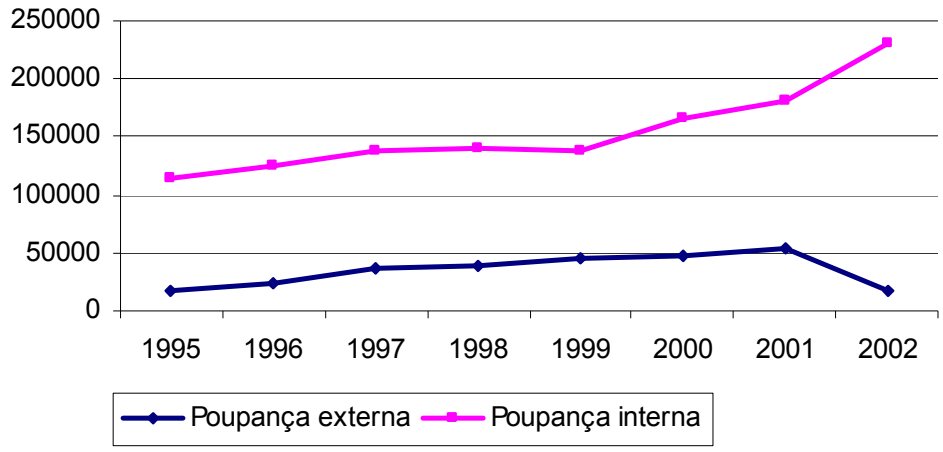
Assim, o grande aporte desses fluxos para o Brasil embasava o argumento dos autores otimistas de que o IED poderia ser uma fonte de financiamento externo, suprindo a ausência de poupança interna e sendo capaz de oferecer apoio ao crescimento doméstico. Apesar do aumento do IED no Brasil, observa-se no gráfico 5.7 que a poupança externa tem um crescimento modesto e decai significativamente a partir de 2002, com o país não apresentando crise no balanço de pagamentos [50] (tabela 5.14). Mesmo quando, a partir de 1992, ocorre a abertura da conta de capitais, e, em 1994, quando o país adota formalmente a política de crescimento com a poupança externa, com a valorização do real, o crescimento dessa poupança é modesto. A partir de 1999, quando ocorre a desvalorização

[50] Bresser-Pereria (2007), argumenta que essa queda decorreu da política adotada de crescimento com juros elevados, e de uma provável ameaça do ponto de vista dos credores representada pela provável eleição do presidente Lula.

cambial, há um aumento significativo da poupança interna, e a poupança externa ao contrário, mantém-se praticamente constante e depois decresce.

Gráfico 5.7

Comparações entre poupança interna e externa no Brasil. 1995 a 2002 – milhões US$



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IBGE.

Conforme Bresser-Pereira (2007), a história de que o Brasil não tem poupança para crescer é falsa. Nos últimos anos, durante os quais não se usou nenhuma poupança externa, o País cresceu mais do que nos anos 90, quando se usou muita. Nota-se que, com o crescimento médio do PIB brasileiro no decênio de 1990 de 2,67 % e no decênio de 2000 de 2,90 %, [51] os dados abaixo, sobre as variações da poupança externa no período, confirmam a argumentação de Bresser-Pereira.

Em 1994, tínhamos quase zero de poupança externa, enquanto em 1999 tínhamos um percentual de 4,33% do PIB. Percebe-se que nesse período, onde ocorreu o maior crescimento da poupança externa, os investimentos ficaram na média de 18,5% do PIB, com a poupança interna em torno de 15,14%. No decênio de 2000, quando tivemos uma queda significativa na poupança externa para 0,90%, chegando a ficar negativa após o ano de 2003, a taxa média de investimentos de 18,11% permaneceu quase a mesma em relação ao decênio anterior, sendo impulsionado pela poupança interna, que aumentou em termos médios para 17,06%.

[51] Média tirada pelos dados do IPEADATA.

Tabela 5.12 - Brasil: Poupança externa, poupança interna e investimentos em % do PIB – 1992 a 2008

Ano	Poupança externa[1]	Poupança interna	Investimento[2]
1992	-0,92	19,35	18,42
1993	0,76	18,53	19,28
1994	0,92	19,83	20,75
1995	2,58	13,23	18,81
1996	2,91	14,88	17,79
1997	3,84	14,58	18,42
1998	4,03	14,35	18,38
1999	4,33	13,96	17,29
2000	3,94	17,07	18,01
2001	4,1	13,83	17,93
2002	1,13	15,56	17,98
2003	-0,57	16,85	16,28
2004	-1,72	19,56	17,67
2005	-1,49	19,46	17,97

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IPEA
Notas: 1 Poupança externa: Déficit em conta corrente
2 Investimento = FBCF

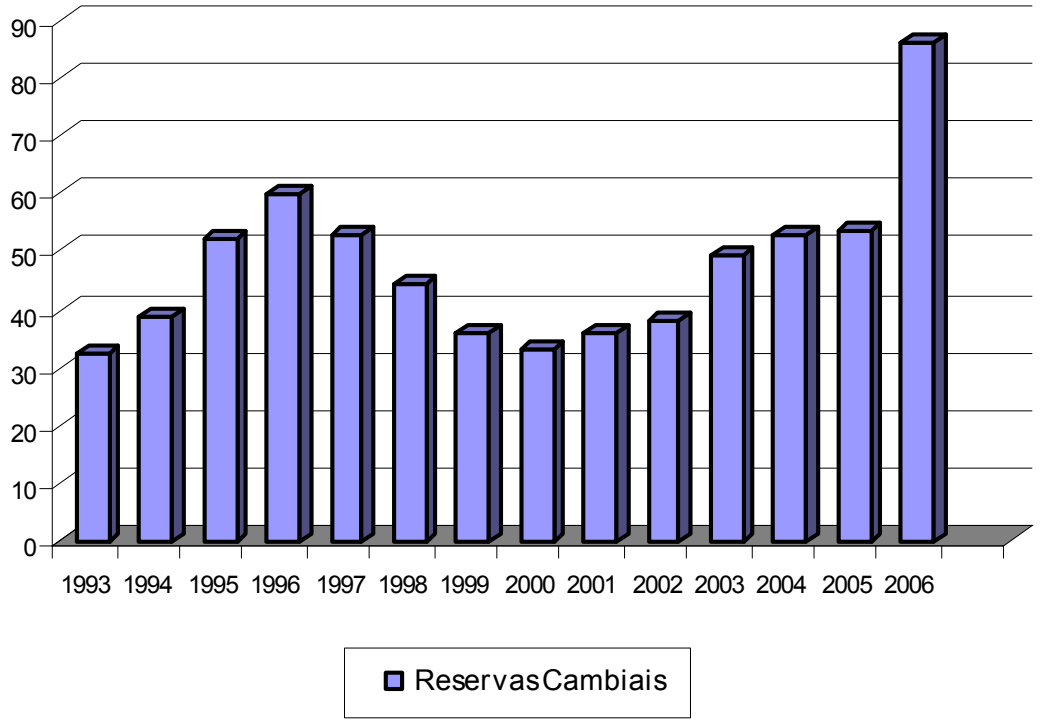
Ou seja, o nível de investimento que permaneceu quase constante nos dois decênios foi praticamente sustentado, após 2000, pela poupança interna. Dito de outra maneira, mesmo que esse processo seja visto como saudável por muitos autores, desde que seja trilhado de forma moderada e sem despertar o medo de calotes nos financiadores internacionais, essa estratégia não se revelou satisfatória, conforme os números da tabela 5.12. A diferença entre a poupança interna e externa, como percebido no gráfico 4.7, mostra que no ano de 2000 (período que ocorreu o maior fluxo de entrada do IED na economia brasileira), 95% dos investimentos realizados naquele ano foram financiados por poupança interna [52].

Em síntese, é notório que a poupança externa contribui para o financiamento interno quando há escassez de reservas. Entretanto, o que se observa nos números apresentados é que a poupança externa não se revelou um forte componente de financiamento dos investimentos. Nota-se, pelo gráfico 5.8 e pela tabela 5.12, que quando tivemos, em 1993 e 1994 e de 1999 a 2002, as menores taxas de divisas em nossa economia, a poupança externa também foi uma das menores e a poupança interna atingiu um de seus maiores

[52] Cabe destacar que no pensamento neoclássico o investimento pode aumentar independentemente sem a existência prévia de poupança. Esse conceito está associado a um sistema bancário desenvolvido que onde há uma separação entre poupança e crédito que garante a prioridade de investimento sobre a poupança permitindo uma acumulação superior àquela que seria viável através da simples soma de poupança.

índices. Ou seja, não cumpriu o papel do financiamento externo quando ocorreu escassez de divisas.

Gráfico 5.8 - Reservas cambiais brasileiras em bilhões US$



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Banco Central

Sabe-se que o *déficit* em conta corrente pressupõe uma taxa de câmbio apreciada (ou pouca atratividade para as exportações) e uma poupança interna baixa. Ou seja, um país com déficit em conta corrente não consegue fazer com que a sobra do consumo, que é a poupança interna, financie todo o seu investimento, importando, por essa razão, poupança dos outros países.

Contudo, para uma estratégia de desenvolvimento, devem-se criar novas oportunidades de investimentos para os empresários nacionais e exportadores, incluindo o câmbio adequado, como o que ocorreu a partir de 2003, quando o país começou apresentar *superávit* em conta corrente (tabela 5.14) e aumento na taxa de investimento (tabela 5.12). A conta corrente ficou positiva a partir de 2003 e chegou a mais de 1% de *superávit* nos anos posteriores. Ou seja, exportamos poupança mantendo praticamente a mesmo da taxa de investimento.

5.2.4.3 A remessa de Lucros e Dividendos

Um outro tipo de impacto de atuação das ETNs sobre a conta corrente é através da conta de remessas de lucros e dividendos. Juntamente com o balanço comercial, o volume dessas reservas pode exercer uma pressão sobre o balanço de pagamentos. No decorrer da primeira metade da década de 1990, as remessas brutas de lucros e dividendos foram equivalentes aos montantes de IED que ingressaram no país, chegando inclusive a superá-lo nos anos de 1993 e 1994. Em 1994, por exemplo, apenas as remessas brutas de lucros e dividendos, resultante de rendas em investimento direto, representaram cerca de 88,4% do fluxo de IED no período (tabela 5.13).

Tabela 5.13 – Remessa de lucros e dividendos e IED, 1993 a 2006, milhões - US$ e %

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Remessa de L&D ** (A+B= C)	2.052	2.883	3.396	3.727	6.181	7.163	5.515	4.253	5.226	6.020	6.404	7.300	12.700	16.451
L&D - IED (A)	1631	2290	2581	2705	4707	5093	4221	2105	3702	4891	4836	4900	9156	11.527
L&D - Invest. em carteira (B)	421	593	915	1022	1474	2070	1294	1148	1524	1129	1568	2400	3544	4924
% de "A" no ingresso de IED *	126,1	88,4	47,1	25,1	24,8	17,6	14,8	6,4	16,4	29,5	47,7	27,0	60,1	61
% de "C" no ingresso de IED*	158,6	111,3	62	34,5	32,5	24,8	19,3	13,0	23,3	36,3	63,1	40,1	84,1	61

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Banco Central

* Inclui operações em moeda nacional, mercadorias, conversões e reinvestimentos.

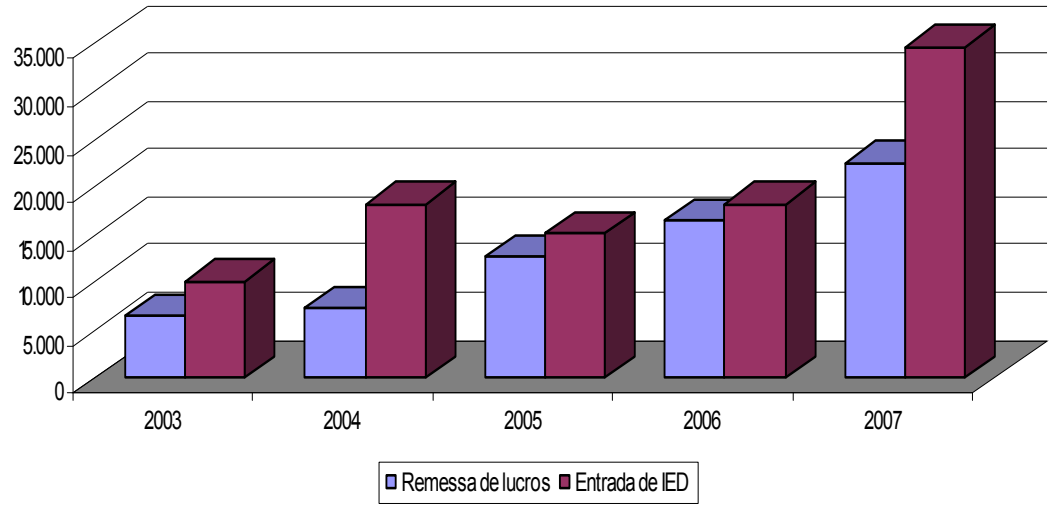
** Lucros e dividendos

Percebe-se que nos anos de 1996, 1997 e 1998, essas remessas aumentaram consideravelmente, atingindo mais de US$ 7 milhões em 1998. De acordo com Laplane *et all* (2001), esse crescimento poderia estar associado à antecipação por parte das empresas, prevendo a desvalorização cambial no ano seguinte, ao próprio crescimento dos fluxos de investimentos externos, às medidas de desregulamentação editadas pelo governo federal, e à própria realização de lucros por parte das empresas, para cobrir posições deficitárias em outros mercados [53].

[53] Para Laplane (2001), não seria possível associar o aumento apenas à crise financeira internacional. A crise financeira teve um papel importante, mas não único, no aumento das remessas. A elevada rentabilidade obtida no mercado brasileiro estimulou a realização de lucros para cobrir posições deficitárias em outros mercados, principalmente nos países do Sudeste asiático (onde a crise foi mais intensa). Nesse cenário, ocorreu o receio por parte de empresários de que o Brasil fosse obrigado a realizar desvalorização cambial para evitar fuga em massa de capitais para ajustar o desequilíbrio de sua balança comercial, o que pode ter contribuído para que algumas empresas antecipassem suas remessas. Outro ponto importante é a Lei 9249/95 e a Medida Provisória n^{o}1602, que concedem isenção ao imposto de 15% sobre as remessas de lucros e dividendos a partir de 1996.

Após a desvalorização cambial, as remessas reduziram significativamente para US$ 5,5 e US$ 4,2 milhões, respectivamente, nos anos de 1999 e 2000. Apesar do aumento considerável das remessas brutas desde o início dos anos 1990, a participação das mesmas no ingresso de IED declinou bastante a partir de 1995, representando apenas cerca de 13% no ano 2000. A partir de 2001, com a queda nos fluxos de IED para a economia brasileira, essa participação se eleva, chegando a 50% em 2003. Pelo gráfico 5.9, nota-se que, em anos recentes (exceto 2004), a remessa de lucro corresponde a mais da metade, quando não muito próximo (2005 e 2006), de entrada do IED na economia brasileira.

Gráfico 5.9 – Remessas de Lucro e entrada de IED no Brasil em bilhões US$ - 2003-2007



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Banco Central

Para Laplane (1999), cabe destacar que os volumes de remessas de lucros remetidos às matrizes são significativos quando comparados aos novos (re)investimentos, assim como em termos de sua participação nos lucros totais da corporação mundial, sobretudo quando associam os lucros da filial e da matriz aos seus respectivos faturamentos.

Outro fator considerável na análise da movimentação dessas remessas em anos recentes diz respeito à forma de financiamento das ETNs. A elevada rentabilidade das empresas privatizadas estimulou e têm estimulado os potenciais novos proprietários (gestores) a tomarem recursos no exterior com taxas inferiores às taxas de juros domésticas e às taxas de rentabilidade esperadas do novo empreendimento. Essa rentabilidade das ETNs implica

em altas remessas de lucros adicionais e distribuição de dividendos, além do pagamento dos juros e amortizações desses empréstimos captados fora.

Tabela 5.14 - Balanço de Pagamentos brasileiro: 1997 a 2005 - Em bilhões US$

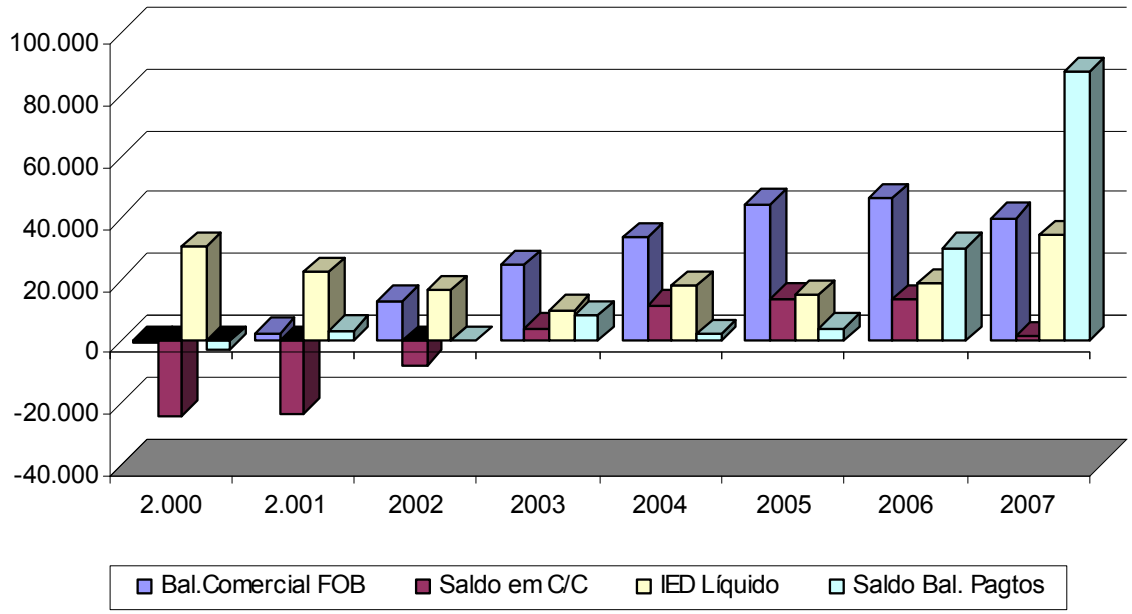
Discriminação	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Bal.Comercial (FOB)	-6.753	-6.575	-1.199	-698	2.650	13.146	24.794	33.641	44.703
Serviços	-10.646	-10.111	-6.977	-7.162	-7.759	-5.038	-4.931	-4.678	-8.309
Rendas	-14.876	-18.189	-18.848	-17.886	-19.743	-18.191	-18.552	-20.520	-25.967
Trans. Unilaterais	1.825	1.458	1.689	1.521	1.638	2.390	2.867	3.236	3.558
Saldo em C/C	**-30.452**	**-33.416**	**.-25.335**	**-24.225**	**-23.215**	**-7.693**	**4.177**	**11.679**	**13.985**
IED liquido	17.877	26.322	27.225	30.770	22.457	16.590	10.144	18.146	15.066
Investimentos									
Carteira	-4.441	18.125	3.802	6.955	77	-5.119	5.308	-4.750	4.885
Derivativos	12.616	-460	-88	-197	-471	-356	-151	-677	-40
Emprést. e financ.	-253	-14.285	-13.620	-18.202	2.767	-234	823	-424	21
Saldo em C. Capital	**25.800**	**29.702**	**17.319**	**19.326**	**27.052**	**8.808**	**16.123**	**12.294**	**19.932**
Erros e omissões	-3.255	-4.256	194	2.637	-531	-813	-793	-1912	-201
Resultado Balanço de Pagamentos	**-7.907**	**-7.970**	**-7.822**	**-2.262**	**3.307**	**302**	**8.496**	**2.244**	**4.319**

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Banco Central

Na tabela 5.14, o *déficit* no saldo do balanço de pagamentos permite estabelecer algumas conclusões. Se, no curto prazo, o aumento expressivo do IED de 1997 a 2000 contribuiu para financiar parcela do *déficit* em transações correntes, por outro lado, os projetos de investimento apresentam elevados coeficientes de importação, que tenderiam a pressionar a balança comercial futuramente. Entretanto, isso não ocorreu devido ao aumento expressivo das exportações brasileiras a partir de 2001, decorrente da desvalorização do câmbio e da retração do mercado interno, combinado com a estável e crescente entrada dos IEDs (Laplane, 2003).

No gráfico 5.9, nota-se que a remessa de lucros e dividendo puxa o saldo da conta corrente para baixo, pois os valores mais do que dobram. Em 2005, essas remessas eram de US$ 12,7 milhões, passando para US$ 22,5 milhões em 2007.

Gráfico 5.10 – Balanço de Pagamentos brasileiro 2000 a 2007 em milhões US$



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Banco Central

Vale ressaltar que o grande salto de US$ 30.056 milhões em 2006 para US$ 87.484 milhões em 2007 no saldo positivo do balanço de pagamentos foi impulsionado pelo mercado financeiro. A conta de Investimento líquido em carteira aumentou 1.102% de 2002 a 2007. De 2006 para 2007, esse aumento foi de 432%, devido ao crescimento de 1.223% da conta "ações de companhias brasileiras".

No que se refere à balança comercial, nota-se que as exportações e importações vêm aumentando proporcional e gradativamente desde 2002. Respectivamente, esses aumentos foram de 166% e 155% até 2007. Conforme pesquisa do SECEX (2008), as importações brasileiras têm apresentado forte correlação com o investimento produtivo.

Se para Laplane (2003), os déficits no balanço de pagamentos brasileiros de 1997 até 2000 eram fortemente influenciados pelas estratégias dominantes das ETNs, através das importações, assim como pela baixa capacidade de exportações das empresas nacionais, a partir de 2001, esse quadro vem mudando. O coeficiente de abertura das empresas nacionais, que em 1997 era de 13,2 %, em 2007 foi de 16,8%. Ou seja, os investimentos após o término das privatizações e as ações das ETNs em *Marketing Seeking* influenciaram e vêm influenciando positivamente as empresas nacionais em suas relações comerciais externas.

5.2.5 O impacto do IED na Formação bruta de Capital Físico (FBCF) e no Produto Interno Bruto (PIB)

Um indicador importante para avaliar a relevância dos fluxos de IED, no Brasil, a partir de 1994, é sua crescente contribuição para o investimento global da economia, bem como o aumento de sua participação no PIB e na FBCF [54] (tabela 5.3).

Tabela 5.15 - Brasil: Taxa de Investimento Total - 1991 a 2005, em %

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Taxa de investimento*	18,1	18,4	19,2	20,7	18,8	17,7	18,4	18,4	17,3	18	17,9	17,9	16,2	17,6	17,97
IED/FBCF**	1,4	2,9	1,5	1,89	3	7,2	11,8	17,4	17,1	16,5	10,1	6,8	3,9	5,8	5,3
IED/PIB**	0,2	0,5	0,3	0,4	0,6	1,3	2,2	3,4	4,9	5	4	3,3	1,8	2,7	1,7

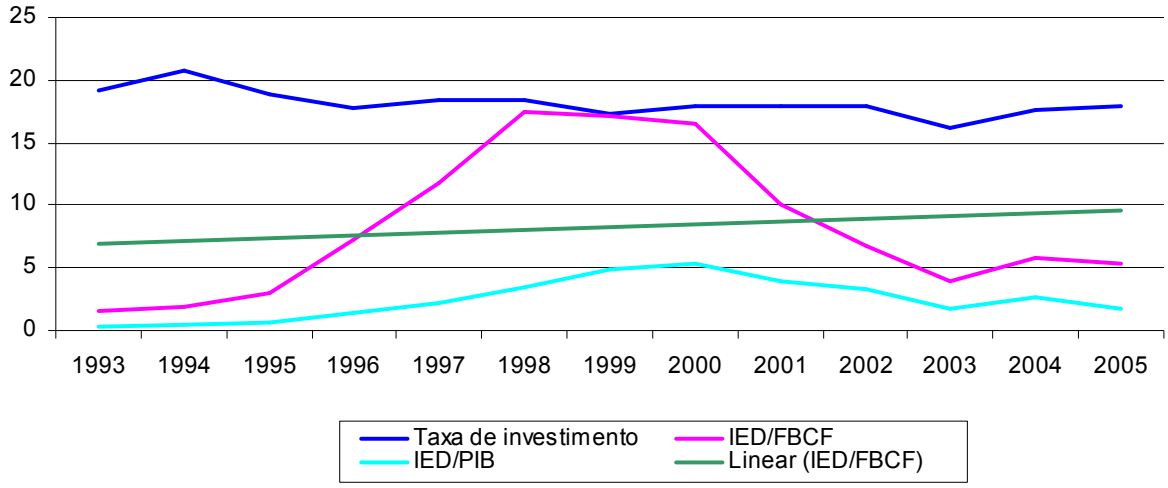
Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IPEA.
NOTAS:*Relação entre a formação bruta de capital fixo (FBCF) e o PIB
**Fluxos líquido de IED anual

A relação IED/FBCF seguiu uma trajetória crescente no Brasil, o que demonstra um maior grau de participação na internacionalização da economia. À primeira vista, pode-se considerar que esse fato contribuiu para o crescimento do investimento. Entretanto, conforme tabela 5.3, o IED na FBCF não acompanha o crescimento do investimento de 1992 a 1998. Nota-se que, em comparação com a projeção reta de regressão linear, a FBCF fica abaixo do projetado no período (gráfico 5.11).

[54] A relação IED/FBCF tem apenas o objetivo de permitir uma avaliação temporal da crescente importância dos fluxos de IED, assim como o indicador IDE/PIB. O indicador não permite analisar com propriedade a contribuição do capital estrangeiro à formação bruta de capital fixo. Isso porque nem todo fluxo de IED representa investimento fixo, ou seja, formação bruta de capital fixo, dado que parcela significativa tem-se destinado às aquisições e fusões. Além disso, parcela importante de contribuição das empresas estrangeiras à formação bruta de capital fixo não é captada pelos fluxos de IED mensurados a partir da conta de capital do balanço de pagamentos.

Gráfico 5.11 -

Relação entre IED/FBCF e a taxa de investimento na economia brasileira



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IPEA

O aumento significativo do IED, de 1995 a 1998 (tabela 5.2), não foi acompanhado nas mesmas proporções em relação à FBCF. Nota-se que, de 1992 ao início de 1998, o IED/FBCF cresce abaixo da linha de projeção de crescimento. Desse fato, pode-se avaliar que nesse período o IED contribuiu pouco para o aumento da taxa de investimento da economia, participando mais no estoque de capacidade produtiva já existente. Esse fato relaciona-se ao período caracterizado pela grande entrada desses fluxos destinados a aquisições e fusões (tabela 5.5) na época das privatizações. Ou seja, a menor participação das modalidades de IED, destinadas à ampliação ou implantação de nova capacidade produtiva, reduziu a contribuição do IED para a formação bruta de capital fixo.

Apesar da retomada do crescimento econômico na economia brasileira, a partir de 1994, que pode ser avaliada a partir da evolução do PIB, a taxa de investimento global (relação entre a FBCF e o PIB) permaneceu relativamente constante em 16,2% no decênio (tabela 5.12). Segundo Laplane (2001), essa taxa ficou em patamares bastante inferiores aos de períodos de elevado crescimento dos anos sessenta e setenta (taxa de investimento entre 20 e 25%).

Para este autor, dois fatores contribuíram para esta fraca evolução da taxa de investimento. Primeiro, o crescimento da demanda interna foi possibilitado, em grande parte, pela

ocupação de capacidade produtiva ociosa, sem desencadear novos investimentos [55]. O segundo fator é que os encadeamentos produtivos, resultantes dos novos investimentos, foram, parcialmente, transferidos para o exterior na forma de maiores importações de bens de capital. Corroboram este argumento a redução relativa da participação do item máquinas e equipamentos na FBCF, assim como o crescimento mais que proporcional das máquinas e equipamentos importados em relação às nacionais [56].

Nota-se também que, após a desvalorização cambial em 1999, a contribuição desses investimentos foram significativos na FBCF, perdurando até meados de 2001, acima da reta da projeção linear. Entretanto, após 2002, volta ao mesmo patamar do início dos anos 90.

5.2.6 A influência nas exportações

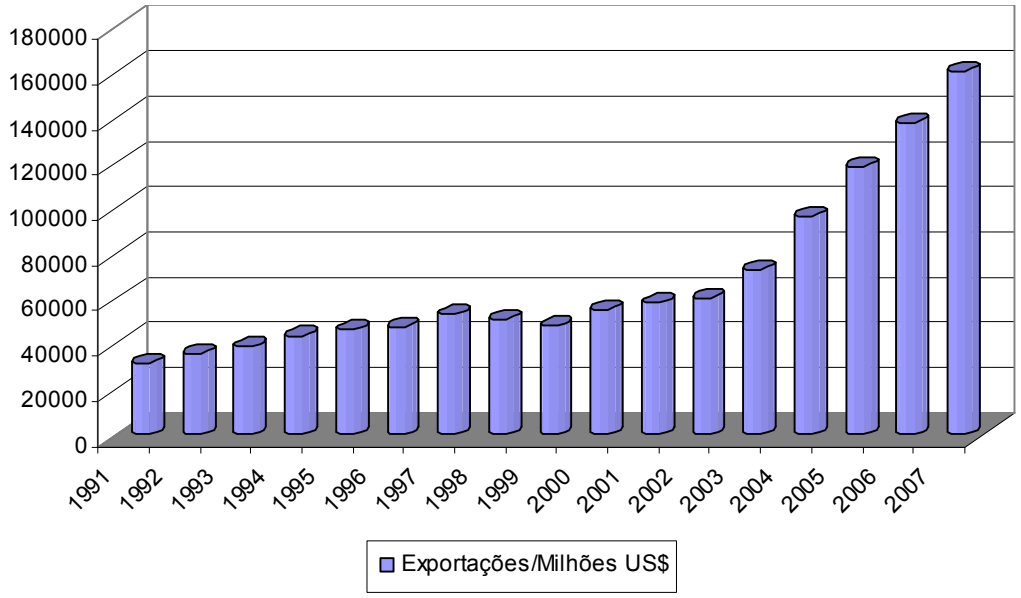
Além do estudo do IED na FBCF, um outro fator importante, relacionado ao efeito do IED, refere-se aos efeitos que este fluxo causa nas exportações dos países hospedeiros. No que se refere às exportações brasileiras, pode-se visualisar, no gráfico 5.12, o aumento, principalmente após o ano de 2002. Juntamente a essa observação, na tabela 5.16, observa-se à participação das empresas nacionais em comparação com as ETNs nessas exportações.

[55] A utilização média da capacidade instalada da indústria de transformação era de 80% em julho de 1994, saltando para 84% no mesmo período em 1997, quando atingiu seu pico. A partir de então, há uma relativa desaceleração nos níveis de atividade e, portanto, na utilização da capacidade, que volta para patamares em 1998-99 inferiores aos de julho de 1994. Em alguns setores, os elevados graus de ocupação, até mesmo anteriores aos da implantação do Plano Real, como no caso do setor automobilístico (87% de ocupação em julho de 1994), certamente contribuíram para induzir decisões de investimento em ampliação e/ou criação de capacidade produtiva. Ver Laplane *et all* (2003).

[56] No período 1994- 98, as máquinas e equipamentos importados evoluíram 94% contra um decréscimo de 38% nas nacionais. Com isso, de cada R$ 100 gastos em 1998 neste item da FBCF, R$ 40 foram em máquinas e equipamentos importados. Esta proporção era de 1 para 7 no início dos anos noventa. Ver Laplane *et all* (2003).

Gráfico 5.12

Exportações brasileiras – FOB – 1991 a 2007, em milhões US$



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do FUNCEX.

Tabela 5.16 – Participações das empresas brasileiras e estrangeiras nas exportações – percentual das vendas das quinhentas maiores empresas

	1992	1992	1997	1997	2000	2000	2007	2007
	ETN	N	ETN	N	ETN	N	ETN	N
Números de empresas	29,4	70,6	36,4	63,6	45,8	54,2	41	59
Exportações	45,6	54,4	53,2	46,8	49	51	28	72

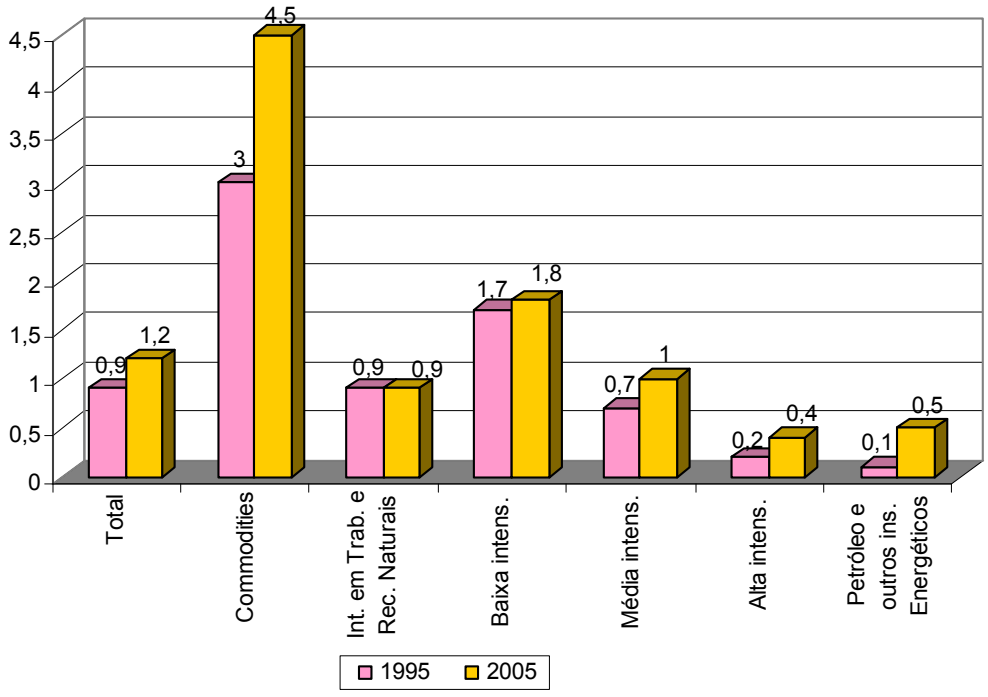
Fonte: Elaboração própria a partir de dados do BC e da Revista: EXAME 500 Maiores e Melhores. (vários números)

Mesmo que diversos fatores, tais como política cambial, estabilidade monetária, incentivos fiscais e de créditos influenciaram para o aumento das exportações brasileiras durante esses dois decênios, uma reflexão importante a destacar é a participação das empresas nacionais nesse processo. Na tabela 5.16, observa-se que, em 1992, as ETNs ocupavam apenas 30% do mercado e, em 2007, essa participação era de 41%. Apesar da redução da participação no mercado das empresas nacionais durante o período de internacionalização da economia brasileira, as exportações dessas empresas aumentaram quase 40% em 15 anos.

Todavia, embora tenha ocorrido uma melhora considerável das empresas nacionais no desempenho exportador, esse acréscimo se deu em maior parte, em função da ampliação de 15,5% entre 2002 a 2007 da participação de *commodities*. Ou seja, no que se refere à melhoria da pauta exportadora dos países hospedeiros, esse efeito não se revelou tão expressivo, pois entre os produtos mais dinâmicos, a inserção das exportações brasileiras ainda tem sido muito pequena, conforme gráfico 5.6. Nota-se que o total das exportações brasileiras aumentou de 0,9% em 1995 para 1,2% do total mundial em 2005.

Gráfico 5.13

Participação das exportações brasileiras nas exportações mundiais, por grupo de produto (1995 e 2005), em %



Fonte: NEIT/IE/UNICAMP a partir dos dados da UNCTAD

Cabe observar a pequena participação dos produtos de alta intensidade [57] no comércio mundial, apesar das participações destes terem dobrado de 0,2% para 0,4 %. Nota-se que ocorreu uma ampliação na participação em praticamente todos os grupos de produtos. No caso das *commodities,* houve um acréscimo de 3% para 4,5% do total mundial, explicando, em grande parte, a melhora da posição global do país no comércio exterior. O ganho de

[57] A classificação de intensidade tecnológica dos produtos que compõem a pauta de comércio exterior brasileira utilizada. Ver UNCTAD - *Trade and Development Report* (2002).

participação também evoluiu nos produtos de média intensidade tecnológica e nos produtos energéticos, embora a participação brasileira, nesses grupos, dentro do comércio mundial, seja pequena.

Em síntese, num contexto geral, pode-se avaliar positivamente o período como um todo, pois, embora o crescimento e o ganho nas exportações tenham se concentrado no grupo de produtos primários, o país conseguiu elevar sua participação também nos produtos de "ponta" no comércio internacional. Na tabela 5.17, pode-se verificar isso. Enquanto ocorre um acréscimo nos valores das exportações de bens industrializados de 131% de 2000 a 2006, os bens não industrializados, que têm menor preço relativo, crescem 230%, quase duas vezes mais do que os bens industrializados.

Tabela 5.17 – Valor das exportações brasileiras segundo intensidade tecnológica dos produtos, em milhões de US$

Intensidade	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Industrializados	**44.419**	**46.061**	**47.114**	**56.565**	**74.845**	**90.758**	**103.122**
Baixa	19.901	21.620	22.883	28.355	36.399	42.472	46.761
Média-baixa	7.326	7.353	7.591	9.658	13.961	16.176	20.246
Média-alta	10.931	10.717	11.088	13.861	18.375	23.906	27.455
Alta	6.261	6.371	5.552	4.690	6.110	8.204	8.660
Não industrializados	**9.593**	**10.975**	**12.204**	**15.290**	**20.159**	**25.371**	**31.734**
Não classificados	**1.074**	**1.186**	**1.044**	**1.229**	**1.471**	**2.179**	**2.614**
Total	**55.086**	**58.222**	**60.362**	**73.084**	**96.475**	**118.308**	**137.470**

Fonte: Elaborado pelo FUNCEX a partir de dados da SECEX/MDIC e OECD

Em síntese, quanto ao desempenho da balança comercial brasileira, o aumento dos fluxos de comércio exterior foi significativo, mas o padrão de especialização da indústria não apresentou grandes transformações, conforme já destacado anteriormente. Além disso, nota-se, no quadro 5.18, que a indústria de transformação brasileira não respondeu ao processo de abertura econômica com relação ao aumento da produtividade no decênio de 1990.

Tabela 5.18 - Indústria de transformação no Brasil: Produtividade industrial, períodos escolhidos – (taxas médias anuais)

Produtividade industrial	1990 - 2003	1990 - 1994	1995 - 1998	1999 - 2003
Fabricação de minerais não-metálicos	3,6	5,1	6,3	0,3
Siderurgia	6,8	12	8,6	1,5
Metalurgia dos não ferrosos	3,5	12,4	0,6	-0,9
Fabricação de outros produtos metalúrgicos	1,7	7,7	-0,6	-1,1
Fabricação e manutenção de máquinas e tratores	1,6	8,5	2,4	-4,1
Fabricação de aparelhos e equip. de material elétrico	7,7	13	4,9	5,7
Fabricação de aparelhos e equip. de material eletrônico	3,3	12,9	2,1	-2,8
Fabricação de automóveis, caminhões e ônibus	6	16,6	6,5	-2,1
Fabricação de outros veículos, peças e acessórios	4,3	11,2	4,8	-1,4
Serrarias e fabricação de artigos de madeiras	0,9	1	2,3	-0,3
Indústria de papel e plástico	3,3	6,1	2	2,1
Indústria de borracha	5	7	8,5	0,7
Fabricação de elementos químicos não petroquímicos	3,4	5,5	7	-1,1
Refino de petróleo	6,1	8,4	13,4	-1,3
Fabricação de produtos químicos diversos	3,7	8,7	1,9	1,3
Fabricação de produtos farmacêuticos e perfumaria	1,9	0,3	3,3	2,1
Indústria de transformação de material plástico	-2,4	3,4	1,9	-9,8
Indústria têxtil	1,9	3	5,1	-1,5
Fabricação de artigos vestuário e acessórios	-2,3	-3	0,8	-4,1
Fabricação de calçados, couro e pele	-0,6	2,3	0,1	-3,5
Indústria do café	3,3	1,6	-1,5	8,6
Beneficiamento de produtos de origem vegetal	1,9	3,2	3,4	-0,3
Abate de carnes	1,3	-0,8	3,5	1,1
Leite e laticínios	1,7	-4,6	9	1,2
Indústria do açúcar	3,1	-3,6	9,6	3,5
Fabricação e refino de óleos vegetais e gordura para alimentos	5,7	4,4	11,4	2,5
Outras indústrias de bebidas e alimentos	3	2,7	2,9	3,3
Indústrias diversas	0,4	0,9	2,5	-1,6
Total da Indústria de transformação	**2,3**	**5**	**3,2**	**-0,5**

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IBGE – Contas Nacionais

Pode-se acompanhar a evolução da produtividade por sub-períodos, caracterizados por conjunturas econômicas diferentes [58]. No segundo sub-período, com o crescimento do PIB industrial brasileiro de 0,95% [59] a.a., a produtividade da indústria de transformação manteve um ritmo positivo de crescimento, o que pode sugerir que as empresas que

[58] O período anterior ao Plano Real (1991 a 1994), assinalado por inflação alta e a fase inicial do processo de liberalização comercial; o período pós Plano Real (1995 a 1998), caracterizado pela estabilização monetária, valorização cambial e o aprofundamento do processo de liberalização comercial e financeira e, por último, o período após a introdução do câmbio flutuante, após 1999.
[59] De acordo com dados da pesquisa do IEDI (2003).

"sobreviveram" à abertura aprofundaram o processo de reestruturação produtiva. Entretanto, para kupfer (2003), esses números mostram que o ganho de produtividade não resultou tanto em mudanças estruturais significativas e nem na mudança de posicionamento em relação ao crescimento das firmas locais. Isso pode ser confirmado pela tabela abaixo.

Tabela 5.19 – Taxa média de crescimento das indústrias brasileiras por setores – 1990-2003

	PIB	Agropecuária	Extrativa mineral	Indústria de transformação	Siup	Construção Civil	Serviços
1990 -1994	2,8	2,9	0,7	2,7	4,0	0,9	1,0
1995 -1998	2,6	1,9	5,6	0,9	6,2	3,4	1,8
1999 -2003	1,8	5,2	4,8	1,7	1,1	-2,2	2,0
1990 -2003	2,3	3,5	3,8	1,8	3,5	0,5	1,6

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IBGE

Nota-se que a indústria de transformação de 1990 a 2003 cresceu em média a uma taxa baixa de 1,8% ao ano. No período como um todo, a taxa de expansão da indústria de transformação brasileira não permitiu que ela liderasse o crescimento do PIB do setor industrial.

Em resumo, pode-se concluir que o IED é um instrumento em potencial para o desenvolvimento produtivo, mas requer a presença de capital humano capacitado e de infra-estrutura bem desenvolvida. A política de atração de IED não pode ser considerada suficiente como política tecnológica, pois os processos de absorção de tecnologia e de mudanças estruturais não se configuram em ambientes sem estruturas e carentes de aprendizado. Além disso, cabe destacar (conforme mencionado no capítulo 4), a influência das políticas macroeconômicas adotadas na década de 90.

5.2.7 As influências dos encadeamentos produtivos e tecnológicos

Outra importante abordagem apontada na literatura, voltada para o impacto das atuações das ETNs nos mercados domésticos, refere-se à disseminação ou à transferência dos encadeamentos produtivos e tecnológicos para o país hospedeiro, ou, ao conhecido efeito de transbordamento (efeito *spillover*). Nesse contexto, a transferência desse efeito pode se

dar de forma direta, através da aquisição de uma firma local, pelo IED ou pela transferência de tecnologia às filiais.

Carvalho (2005) descreve que essas transferências são feitas por meio de três canais. O primeiro deles se dá através das relações com agentes do sistema local de inovação, que são estabelecidas ao longo da cadeia produtiva com os fornecedores e os clientes e com outras instituições de pesquisa. Em seguida, a mobilidade da mão-de-obra, através dos empregados que deixam as ETNs para trabalhar em empresas locais, transferindo assim seus conhecimentos. E, por fim, o efeito demonstração/imitação, que induz o aprendizado resultante da simples observação de novos produtos ou processos produtivos, que são disponibilizados ou são introduzidos naquele mercado em função das atividades de uma ETN.

Além disso, Jorge (2007) descreve que essas transferências podem ser realizadas de forma indireta, por meio de relações competitivas intra-setoriais (efeito horizontal) ou pela transferência vertical, que se dá pela inserção tecnológica através das relações inter-setoriais no país hospedeiro, por via dos mercados. Todavia, essa autora argumenta que o transbordamento tecnológico pela transferência horizontal é mais improvável de ocorrer, pois as filiais das ETNs têm incentivos de impedir o vazamento da informação, visando não melhorar o desempenho de seus concorrentes. Deste modo, vejamos então como a transferência vertical pode ser feita.

Essa transferência pode ser realizada por três maneiras. A primeira, quando as empresas domésticas tornam-se fornecedoras das ETNs (ligações entre os agentes). Assim, estas empresas passam a ter acesso a novos e melhores insumos e com menores custos em relação aos insumos domésticos, ou comparativamente aos produtos importados. A segunda, pode ocorrer a partir das ações das ETNs com seus fornecedores locais (mobilidade da mão-de-obra e do conhecimento), que podem proporcionar um caminho de transferência direta de conhecimento dos clientes estrangeiros para os fornecedores locais ou a migração de trabalhadores das ETNs para as empresas locais. Por último, pode aumentar a demanda por produtos intermediários através da própria entrada da ETN no mercado (efeito demonstração), o que permite que as empresas locais copiem suas tecnologias (Javorcik, 2004). Dito de outra maneira, esses encadeamentos produtivos "para

trás" podem constituir um canal direto para a difusão de conhecimento que, por sua vez, tende a auxiliar as empresas locais a realizarem um *upgrade* tecnológico e de capacidades.

Nas duas tabelas que seguem, pode-se observar, em linhas gerais, uma síntese deste tópico até aqui descrito. Na tabela 5.20, notam-se exemplos de ocorrência do efeito *Spillovers* através dos canais anteriormente citados e, na tabela 5.21, ilustra-se como a transferência de conhecimento entre as empresas participantes destes canais pode ser realizada.

Tabela 5.20 - Exemplos de *Spillovers* tecnológicos, pelos canais e pelo âmbito de ocorrência

Potenciais canais de ocorrência de *spillover*	Quando configura	Quando não configura	Exemplos
Por ligações entre os agentes	Quando os agentes locais interagem com a ETN, por exemplo, sendo seu fornecedor. - Quando há interação entre as ETN e instituições de pesquisas Locais.	Quando a baixa capacitação dos agentes locais impossibilita a interação; Quando a ETN possui uma política de importar insumos intermediários. Quando a ETN não desenvolve produto tecnológico. Algumas vezes a ETN pode optar por não interagir com os agentes locais, para evitar o transbordamento de seus conhecimentos, mesmo realizando atividade tecnológica.	Indústrias de computadores – o desenvolvimento de produtos possibilitou grande crescimento para os segmentos da cadeia produtiva. - ETNs e as empresas locais se associam sob a forma de consórcios tecnológicos, com o objetivo de se beneficiarem dos resultados de pesquisas básicas e aplicadas. Interação em projetos de pesquisa com universidades e institutos de pesquisas.
Pela mobilidade da mão-de-obra	Quando a mão – de – obra qualificada da ETN migra para empresas locais, ou quando esse pessoal opta por iniciar sua própria empresa. A qualificação da mão-de-obra se dá pelo treinamento formal, mas também pela transferência de conhecimento ao longo de sua atividade da companhia.	Quando a ETN não capacita o seu empregado. Quando a ETN consegue manter o seu capital humano, evitando sua transferência para outras empresas/instituições, através de vários atrativos.	Diversas empresas são geradas por empregados que deixam a ETN e empreendem negócio próprio, utilizando os conhecimentos que acumularam trabalhando naquela empresa. Muitas vezes, acaba se tornando um fornecedor para a própria ETN.
Por demonstração	As empresas locais, semelhantes ou próximas da ETN, passam a produzir artigos semelhantes, inspirados em suas atividades, ou quando incorpora processos introduzidos no mercado pelas ETNs.	Quando a ETN está muito avançada tecnologicamente e extremamente distante das locais, configurando economias de enclave.	

Fonte: Elaborado por Carvalho (2005).

Tabela 5.21 - Exemplos de transferência de conhecimentos entre as empresas dos canais

Transferência de produto	Transferência de processo	Transferência de técnicas administrativas
Transferência de tecnologias proprietárias – forma pouco usual de transferência, restrita a fornecedores preferenciais.	Fornecimento de maquinário e equipamento.	Assistência à administração de estoques e à adoção do sistema *just-in-time.*
Transferência de *designs* e de especificações técnicas – podem se dar por meio de especificações técnicas e desenhos, transmitidos aos fornecedores locais para que estes cumpram à risca o requerimento técnico da produção.	Suporte técnico para planejamento da produção, controle de qualidade, etc. com o objetivo de melhorar o sistema produtivo.	Assistência de implementação do controle de qualidade.
Consultas técnicas com fornecedores a fim de ajudá-los a dominar novas tecnologias.	Visita aos fornecedores com o propósito de opinar em prol da melhoria das instalações. EX: planejamento da produção, *layouts*, instalação de maquinário e controle de qualidade.	Introdução de novas práticas, como administração de redes, administração financeira e técnicas de *marketing.*
Colaboração em P&D – forma de transferência que requer níveis mínimos de capacitação para pesquisa no país hospedeiro. Pode envolver Universidades, Institutos de pesquisas, entre outros.	Estímulo e assistência a funcionários da própria filial da ETN, para que comecem um negócio próprio com seus fornecedores.	

Fonte: Elaboração própria a partir de Carvalho (2005)

Pode-se perceber na tabela anterior, que todas essas formas de transferência de conhecimento influenciam na capacitação tecnológica do agente relacionado com a ETN e que, por conseguinte, podem produzir o efeito *spillovers.* Contudo, Carvalho (2005) enfatiza que a ocorrência de *spillovers* traz à tona a discussão sobre qual a forma eficiente de medir ou quantificar esse fenômeno [60]. Em grande parte, a literatura tem usado as

[60] As variações na produtividade são usualmente associadas a uma maior intensidade de tecnologias (uma conseqüência da ocorrência de *spillovers* tecnológicos). Apesar de uma diversidade de métodos utilizados para analisar a ocorrência de transbordamentos tecnológicos, em certa medida, a literatura tem-se apoiado em

medições da variação da produtividade de uma indústria. Ou seja, quando há uma alteração positiva na produtividade dessa indústria, que tem entre suas variáveis explicativas (partindo de modelos econométricos) a presença da ETN, o efeito *spillover* está presente.

Em relação à indústria brasileira, Araújo (2004) descreve em seu estudo sobre o desempenho da inovação e o comportamento tecnológico das firmas nacionais e das ETNs que, conforme o processo de abertura comercial fosse se configurando no transcorrer da década de 90, esperava-se que o efeito *spillover* aconteceria na economia nacional por meio dos investimentos em tecnologia das filiais das ETNs, estimulando as firmas domésticas a se modernizarem tecnologicamente. Mas, ele verificou que, ao fim daquela década, havia ocorrido um desempenho insatisfatório tanto em termos de inovação tecnológica das firmas nacionais, quanto em termos de crescimento. Além disso, ao relacionar esse efeito aos esforços de inovação das empresas, concluiu que as ETNs inovaram com mais frequência em comparação com as firmas domésticas e que estas apresentavam atitude mais adaptativa do que propriamente inovadora. Para ele, essa postura de adaptação seria um reflexo das necessidades da relação fornecedor-comprador entre as firmas domésticas e as ETNs. Jorge (2007) enfatiza que, comparadas com às firmas domésticas, as ETNs utilizaram mais formas de cooperação para inovar, pois usavam/usam outra empresa do grupo no exterior como principal fonte de cooperação e, só depois, cooperam com seus clientes e fornecedores no Brasil. Na tabela 5.22, podem-se perceber as maiores taxas de inovações das ETNs em comparação com as empresas domésticas.

Tabela 5.22 - Porcentagem de firmas inovadoras por origem de capital (média entre 1998-2000)

Origem do Capital	Inovadoras de processo	Inovadoras de produto	Inovadoras
Nacional	24,44	16,54	30,47
Estrangeiro	52,24	53,48	67,88

Fonte: Elaboração de Araújo (2005).

tres tipos: 1- Análises quantitativas, que utilizam regressões econométricas para estabelecer relações de causalidade entre as variáveis IED/ETNs e a produtividade na economia receptora, 2- Estudos em que se buscam evidências da presença de *spillovers* através de citações de patentes em uma determinada localidade geográfica e, 3 - Estudos de caso para um determinado país ou grupo de países, que trabalham com fontes de dados qualitativos. A maioria dos trabalhos no Brasil tem utilizado a primeira hipótese (Carvalho, 2005).

Entretanto, um fator considerável que influencia no processo de inovação e na propagação do efeito *spillover* está diretamente relacionado à capacidade das empresas domésticas absorverem os conhecimentos tecnológicos produzidos pelas firmas dos países desenvolvidos. Neste contexto, De Negri (2006) examinou a relação entre a capacidade de absorção das firmas brasileiras, o seu esforço tecnológico e o perfil de mão-de-obra empregada. Constatou que o efeito *spillover* não decorre de uma simples consequência automática da presença da ETN na economia local, mas, em síntese, depende de dois pontos: da qualificação dos empregados e, principalmente dos esforços feitos em P&D das firmas dos países hospedeiros para absorverem os frutos da tecnologia.

Na tabela 5.23, percebe-se as diferenças dos investimentos em P&D na comparação feita entre as despesas realizadas pelas empresas nacionais pelas estrangeiras. Nota-se que há maiores investimentos em P&D das empresas estrangeiras no período considerado e, principalmente no ano de 1995, chega a ser aproximadamente de 80,1% superior aos investimentos das empresas nacionais.

Tabela 5.2.3 – Brasil: Total das despesas em P&D de empresas nacionais privadas e estrangeiras por setores - milhões de US$

Investimento em P&D	1995	2003
Empresas de capital nacional	600,10	950,00
Empresas de capital estrangeiro	1.082,70	1.475,00

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da ANPEI 1995 e 2003.
Nota: Os setores utilizados são: Químico, equipamento eletrônico, industrial, de transporte, produção de metal, plástico e borracha, cerâmica e papel e celulose.

Todavia, o investimento das empresas nacionais aumentou 58% de 1995 para 2005, enquanto as de capital estrangeiro foi de 36%. Isso pode demonstrar que, tendo em vista o elevado nível de gastos em P&D das empresas de capital estrangeiro na economia nacional, o efeito *spillover* pode ter impactado positivamente, pois estimula as firmas domésticas a gastarem mais com P&D para melhorarem sua eficiência para enfrentarem a concorrência nos setores em que atuam as empresas de capital estrangeiro e, também, as inovações das ETNs que se propagam através dos encadeamentos produtivos tendem a incentivar e complementar os esforços de P&D das empresas nacionais que participam do seu elo produtivo.

5.3 Conclusão

Percebeu-se que no período de 1996 a 2000, o processo de privatização, caracterizado por fusões e aquisições, influenciou na alocação do IED na economia brasileira. Esse "direcionamento" foi induzido pelo processo de privatização nas áreas de serviços públicos (sobretudo telecomunicações e energia elétrica), e pela maior inserção das instituições financeiras estrangeiras no mercado nacional. Notou-se que entre os anos de 1995 a 2005, o IED se direcionou para o setor de serviço, não contribuindo, em grande parte, para o processo de crescimento da indústria de transformação.

Todavia, se até 2000 a inserção do IED foi influenciada pelas privatizações, a partir de 2003, passou a ser decorrente da situação macroeconômica e da política existente no país. Ou seja, viu-se que com instituições mais sólidas democraticamente, e num ambiente macroeconômico e político mais estável, além do grande potencial de mercado brasileiro, os fluxos do IED voltaram a crescer. Além desses fatores, esse aumento foi impulsionado, sobretudo, pela determinação das ETNs, na busca de novos mercados com o intuito de aproveitar o crescimento da demanda local de bens e serviços.

No aspecto microeconômico, o IED trouxe a oportunidade para que as empresas pudessem contar com insumos mais baratos e de melhor qualidade, refletindo na ampliação da produção das empresas nacionais. Ou seja, as atuações das ETNs responderam positivamente ao aspecto macroeconômico, no sentido de que o aumento do conteúdo importado e as especializações produtivas obrigaram as empresas nacionais a aumentar sua eficiência produtiva, que, em parte, refletiu no aumento das exportações. Todavia, o IED se direcionou mais para os setores com baixa expressão em exportações e importações e, embora tenha ocorrido uma melhora considerável das empresas nacionais no desempenho exportador, esse acréscimo foi em maior parte, em função da ampliação entre 2002 a 2007 da participação de *commodities*. Ou seja, no que se refere à melhoria na diversificação da pauta exportadora dos países hospedeiros, esse efeito não se revelou tão expressivo.

Um outro ponto destacado foi à participação do IED na FBCF. Apesar da retomada do crescimento econômico na economia brasileira, a partir de 1994, o IED na FBCF não acompanhou o crescimento do investimento entre 1992 a 1998. O IED contribuiu pouco para o aumento da taxa de investimento da economia, participando mais no estoque de

capacidade produtiva já existente, decorrente do período caracterizado pela considerável entrada desses fluxos destinados a aquisições e fusões na época das privatizações. Ou seja, a menor participação das modalidades de IED destinadas à ampliação ou implantação de nova capacidade produtiva reduziu a contribuição do IED para a formação bruta de capital fixo. Somente após a desvalorização cambial, em 1999, e praticamente com o fim do processo de privatizações, a contribuição desse investimento foi significativa na FBCF, perdurando até meados de 2000.

No aspecto macroeconômico, argumentava-se que o IED seria uma modalidade melhor para o financiamento do setor externo brasileiro visto o desequilíbrio no balanço de pagamento. Percebeu-se que o IED favoreceu para equacionar esse problema somente quando ocorreu a mudança da política cambial em 1999, quando esse fluxo passou a ser superior ou muito próximo ao déficit em transações correntes. As ETNs tinham alta propensão à importação de máquinas e equipamentos, que colaborou significativamente para o desequilíbrio no balanço comercial. Além disso, cabe lembrar que os lucros remetidos às matrizes foram significativos quando comparados aos novos (re)investimentos, assim como em termos de sua participação nos lucros totais da corporação mundial, sobretudo quando associam os lucros da filial e da matriz aos seus respectivos faturamentos. Notou-se que os déficits no balanço de pagamentos brasileiros de 1997 até 2000 eram fortemente influenciados pelas estratégias das ETNs, pelo grande montante das importações, e assim pela baixa capacidade de exportações tanto, das empresas nacionais como o das ETNs. Ou seja, a estratégia das ETNs nos anos 90 estava relacionada à conquista do mercado interno.

Tendo em vista o objetivo estratégico das ETNs, um aspecto considerado era que, através de suas atuações, poder-se-iam ocorrer os transbordamentos tecnológicos para as empresas locais. Viu-se que o padrão de especialização da indústria nacional não apresentou grandes transformações. Ocorreu um desempenho insatisfatório tanto em termos de inovação tecnológica das firmas nacionais, quanto em termos de crescimento. As ETNs inovaram com mais frequência em comparação com as firmas domésticas, e essas apresentaram atitude mais adaptativa do que propriamente inovadora.

Apesar disso, notou-se que o efeito *spillover,* tem impacto positivo, no país hospedeiro, pois estimula as firmas domésticas a gastarem mais com P&D para melhorar sua eficiência

em decorrência do aumento da concorrência. Além disso, as inovações das ETNs que se propagam através dos encadeamentos produtivos tendem a incentivar e complementar os esforços de P&D das empresas nacionais que participam do seu elo de produção e comercialização.

CAPÍTULO 6

AS DIRETRIZES DAS POLÍTICAS ADOTADAS PARA O INVESTIMENTO ESTRANGEIRO DIRETO NA CHINA E NO BRASIL

Como visto no capítulo anterior, nos anos 90, a economia brasileira foi marcada por grandes inserções de IED. Entretanto, a movimentação desses fluxos não ocorreu aleatoriamente. O país passou a buscar condições favoráveis para a entrada desses investimentos, através de uma abertura comercial e financeira para criar a possibilidade dessas inversões. Ou seja, os governos, daquele decênio, passaram a redefinir sua participação no processo de internacionalização econômica em busca de conciliar seus interesses com os dos rumos da política econômica estabelecidas.

Nesse sentido, percebe-se que a análise do novo papel que pode exercer os governos nacionais para estimular e promover o comércio passou a ser de considerável relevância, particularmente, no âmbito das economias em desenvolvimento. Nessas economias e, em destaque a brasileira, viu-se que o processo de internacionalização econômica conferido nas duas últimas décadas foi caracterizado, entre outros, pelos investimentos nos mais diversos fatores de produção, através de cadeias produtivas pelas mais variadas vias comerciais globais. Desse modo, os Estados nacionais tornaram-se, cada vez mais, partes integrantes de um sistema global produtivo através de redes transnacionais de conexões, onde os atores internos e externos se articulam em diversas relações com os mais díspares interesses, condicionados a uma nova relação de poder que conduz o sistema.

Todavia, se esse cenário não elimina/eliminou a possibilidade do direcionamento de políticas desses países, pelo menos tendeu a diminuir a capacidade desses governos na forma de agir através das mais diversas considerações de políticas públicas, condicionando-as com grande relevância. A interdependência entre as nações passou a deixar pouca margem de autonomia para os governos. As novas relações que passaram a existir consolidaram novos caminhos para uma nova postura do Estado, assim como novas arenas para consecução de políticas públicas através de novos e diferentes modelos institucionais.

Num período de internacionalização das economias, a revitalização das estruturas estatais torna-se fundamental no sentido de maximizar sua eficiência na execução das reformas necessárias que cada país deve enfrentar, tendo em vistas seus interesses através da inserção no sistema global. Pode-se dizer que, trata-se do Estado assegurar sua legitimidade através das condições institucionais e políticas, para gerar condições de readaptação no novo contexto em busca de maiores benefícios para sua sociedade.

Nessa conjuntura, o que se observa é que os tipos de políticas públicas implantadas e as diferenças institucionais entre países no processo de internacionalização econômica, podem configurar em resultados diferentes. Em outras palavras, pode-se dizer que a resposta do IED num determinado país depende das suas instituições, do tipo de reformas que esse país implantou e de como essas viabilizaram sua abertura econômica em direção a esses fluxos. No caso da China, por exemplo, pode-se notar que o IED foi direcionado, para a indústria, através de políticas governamentais, com êxitos expressivos, na forma de novos projetos de instalação de empresas. A inserção desses fluxos foi majoritariamente para a indústria de transformação, sobretudo para as atividades de maior valor agregado, que possibilitou ao país grande inserção nos mercados internacionais pelas exportações. No caso do Brasil, o IED entrou principalmente na forma de aquisição e fusão e posteriormente direcionou mais para a área de serviços do que da indústria (Silva, 2004).

Cabe destaque o porquê da comparação entre o Brasil e a China. A resposta é que esses dois países têm algumas características em comum que justificam essa comparação. São países periféricos que, a partir dos últimos três decênios, passaram a ser grandes pólos de atração do IED. Além disso, trata-se de duas importantes economias consideradas emergentes, com grandes mercados com potencial de crescimento onde, até o decênio de 1980, eram economias que tinham sua industrialização relativamente "voltada para dentro" e que, a partir de então, começaram o processo de internacionalização econômica.

No entanto, a contribuição do IED para a expressiva inserção da China no comércio internacional é um dos aspectos que diferencia aquele país do Brasil. Desse modo, uma pergunta colocada é: por que o IED surtiu efeitos diferenciados nessas duas economias? Em linhas gerais, pode-se dizer que a configuração que o IED assumiu no Brasil e na China foi o resultado da interação que existiu/existe entre as estratégias dos governos em relação à utilização desses fluxos e o quadro institucional estabelecido por cada um desses

países para receber esse tipo de investimento. Tais constatações indicam para a importância de se estabelecerem políticas específicas no intuito de estimular a capacitação industrial nos aspectos mais diversos para gerir um crescimento interno e externo [61].

Assim, esse último capítulo tem como objetivo fazer uma comparação entre as inserções do IED na China e no Brasil, considerando os fatores internos ligados ao quadro regulatório e institucional, e seus efeitos no processo de internacionalização econômica desses dois países. Os resultados diferentes que esses alcançaram em relação às políticas de direcionamento do IED fazem buscar a base na participação do Estado em relação às suas ações e objetivos de políticas econômicas implantadas. Desse modo, através dessa comparação, busca-se ponderar a postura das políticas no direcionamento do IED na economia brasileira pós anos 90.

No primeiro tópico, faz-se uma análise contextual do Estado no novo processo de internacionalização econômica. No segundo, busca-se avaliar como e quais os fatores de políticas estratégicas delineadas pelo Estado Chinês em relação ao IED viabilizaram as diferenças de resultados entre o Brasil e a China. O terceiro tópico pondera sobre as políticas em relação ao IED no Brasil, e, a última seção, conclui-se.

6.1 O Estado e as transformações do contexto atual

O atual sistema econômico tem se caracterizado por diversas e novas formas de configurações organizacionais, incluindo um conjunto de instituições com diversos arranjos políticos e sociais e com o aumento no número de agentes participantes com interesses iguais e diferentes. Na medida em que as economias mundiais passaram a ficar mais inseridas (globalizadas) e a partir do momento em que os Estados tornam-se mais envolvidos com as transformações econômicas, os esforços para redefinir sua participação na economia global ficaram mais complexos.

Nessa conjuntura, cabe destacar a observação de Diniz (2004) para esse cenário. Em linhas gerais, o que tem acontecido é que através das redes de conexões transnacionais os atores

[61] Todavia, deve-se lembrar que há diferenças entre os dois países, principalmente no que se refere a dimensão geográfica e a mão-de-obra qualificada. Isso assume importância quando se nota o desenvolvimento industrial da China.

internos e externos, configurando-se em novas relações de poder, conduzem à dinâmica do sistema. Por trás dessas relações, estariam as escolhas feitas por esses atores. Por isso, seria artificial separar os fatores externos dos internos na tentativa de elaborações políticas.

Nesse cenário, Azevedo *et all* (1997) destaca que a maioria dos estudiosos tem identificado que um dos grandes desafios no atual momento seria a formação de um novo marco regulatório, por parte do Estado, que consiga dar conta da complexidade dessa conjuntura. Se no *Welfare State* a formação de leis anti-*trust*, legislações protecionistas, e seguridade social, foram feitas para proteção do Estado dos efeitos negativos do "mercado livre", no atual momento nota-se que tanto os países centrais quanto os periféricos têm rediscutido as novas relações entre o poder público e o mercado.

Um ponto importante, destacado por Sérgio de Azevedo, são os limites da participação do Estado no atual processo de desenvolvimento e crescimento econômico das nações.

> Atualmente, embora variando em função das características locais, há uma tendência à diminuição da participação direta do Estado como produtor direto de bens e serviços e o aumento das atividades referentes ao incentivo e orientação dos investimentos do setor privado em áreas consideradas pelo Setor Público como estratégicas ou prioritárias, bem como o incremento das atividades de regulação e de parcerias com diferentes atores da sociedade civil (Azevedo *et all*, 1997, p.58).

Apesar de sucessos em planos econômicos e nas mais variadas estratégias de formulações entre os setores públicos e privados por diferentes Estados, em grande parte nos países em desenvolvimento, o Estado perdeu a capacidade de ação, instalando-se em crise constante de governança (Azevedo *et all*, 1997). Nesse contexto, para Moraes (2003) e Diniz (2004), a mudança mais desafiadora passou a estar nas novas formas do Estado em formular políticas e regras para operá-las, no intuito de obter êxitos em seus objetivos. Além disso, Evans (2004) enfatiza que por trás da formulação ou não dessas políticas e regras encontram-se os limites na capacidade do Estado nesses países, o que inclui a falta de coesão e dos constrangimentos políticos em relação aos grupos de interesses.

Além da falta de coesão e dos constrangimentos políticos, Peter Evans destaca que a burocracia é o fator fundamental para os êxitos das realizações de políticas do governo. Sem instituições burocráticas coerentes, pode-se usar o Estado para extração de benefícios

pessoais, afetando o bem-estar e o crescimento econômico de determinada nação. Para ele, a coesão interna e os diversos vínculos externos devem ser vistos como complementares, sendo que os Estados eficientes combinam organizações burocráticas bem desenvolvidas com boas relações público-privadas.

Evans (2004) descreve que, para que o Estado possa realizar uma transformação, depende, além da burocracia, de "uma rede de alianças com grupos e classes sociais com os quais possa compartilhar um projeto. A conexão é tão importante quanto à coerência e à coesão" (Evans, 2004, p.314). Desse modo, a forma como o Estado assume seu papel em determinadas arenas terá respostas diferentes, pois os resultados dependem não só da extensão em que os papeis se enquadram no contexto, mas também da competência demonstrada na sua execução. Para Evans, isso estaria diretamente relacionado às variações setoriais e a formações das estruturas internas do Estado. Em relação aos setores, estes apresentam características diferentes em suas técnicas de produção e nas formas de organização industrial, de maneira que, consequentemente, cada setor exige suas particularidades no que se refere a um papel ou a várias combinações de papeis para promover o crescimento daquele setor específico. Já em relação às estruturas internas do Estado, tipos de estruturas diferentes gerariam capacidades de ações e de respostas diferentes, o que resultaria em variadas funções que o Estado poderia representar.

No atual cenário econômico global, o contexto externo e o desempenho interno tornaram-se cada vez mais interligados. Assim, na medida em que os Estados passam e passaram a se envolver com o desenvolvimento e o crescimento econômico, começa / começaram a exercer formas diferenciadas de intervenção no intuito de possibilitar suas transformações industriais. A forma como o Estado adota suas políticas em relação à industrialização e na sua inserção no comércio internacional cria considerável diferença na configuração em que determinados países assumem sua posição na divisão internacional do trabalho. Ou seja, o governo exerce grandes responsabilidades pela consecução dos resultados de como suas iniciativas podem produzir transformações industriais e de como essas políticas definem as suas redes de agentes em torno de determinados interesses.

Diniz (2003, p.58) destaca a mesma ideia, dizendo que "os dirigentes nacionais, suas coalizões de apoio político tiveram e têm um papel importante na escolha das formas de inserção do sistema internacional e na definição de políticas a serem implantadas". Para

Evans (2004), as consequências que daí surgem podem ser substancialmente positivas, através de parcerias na construção de laços entre Estado e sociedade que forneçam canais institucionalizados de negociação de objetivos e de planos de ação. Ou seja, a combinação entre determinada autonomia (fora do poder da captura) e parceria proporcionam um Estado no sentido de transformar industrialmente um país.

> Os Estados desenvolvimentistas devem ser imersos numa densa rede de alianças que os vincule aos aliados na sociedade civil com objetivos de transformação. A combinação de autonomia e parceria, não apenas a autonomia dá eficiência ao Estado Desenvolvimentista. (...) A parceria fornece fontes de inteligência e canais de implementação que acentuam a competência do Estado. A autonomia complementa a parceria, protegendo o Estado da captura que iria destruir a coesão do Estado em si eventualmente minar a coerência de seus interlocutores sociais. A coerência corporativa do Estado acentua a coesão das redes externas e ajuda grupos que compartilham sua visão a superarem seus próprios problemas coletivos (Evans, 2004, p.313).

Além desses fatores, cabe ressaltar a posição de Diniz (2004), que diz que a capacidade do Estado em governar estaria na combinação de uma burocracia meritocrática, coerente e eficiente, através de canais institucionalizados para a negociação de determinadas políticas.

Em síntese, os Estados podem e estabelecem uma variedade de formas e de papéis que variam conforme seus objetivos através do tempo. Contudo, para que as suas políticas idealizadas funcionem, dependerão de diversos aspectos de diferentes combinações institucionais e burocráticas e dos diversos agentes que circundam entre os interesses múltiplos. Para que tais intervenções tenham êxito, o Estado deve ter uma organização interna e coerente, além de laços de ligação com a sociedade. Além disso, notou-se que a capacidade de ação dos governos, contando com um Estado eficiente e ativo, pode constituir em elementos positivos para o benefício do desenvolvimento econômico.

Percebe-se que a garantia de viabilidade política envolve estratégias de articulação de alianças de coalizões para a sustentabilidade dos projetos. Além disso, deve existir uma sinergia entre Estado-sociedade, pois as execuções de projetos em nível empresarial envolvem, em grande parte, interesses tanto do governo como dos grupos sociais locais e dos agentes externos. Cabe destacar que a eficácia estratégica de projetos de desenvolvimentos industriais estará relacionada à capacidade coesa e eficiente do Estado

no sentido de negociação de metas de políticas que gerem, assim, respostas eficientes a partir dos diferentes arranjos institucionais.

6.2 Evolução e distribuição do IED na China

De acordo com Silva (2004), quando o IED passou a entrar na China, a partir de 1979 [62], uma importante característica assumida por esses fluxos foi que estes, destinados às privatizações e fusões, só ocorreram a partir do decênio de 90 e corresponderam apenas a 2,8% do seu valor de entrada no país. Além disso, Broadman & Sun (1997) descrevem que até meados dos anos 80, o IED concentrou-se nas atividades de prospecção geológica (participação de empresas na exploração de Petróleo), nos serviços de turismo e de atividades imobiliárias (hotéis, restaurantes etc.).

Cabe ressaltar que os investimentos na atividade de prospecção geológica foram induzidos por políticas adotadas pelo governo naquele momento, por achar esse setor prioritário. Já nas atividades de serviços de turismo e imobiliário, o IED foi orientado pelo Governo Chinês pela necessidade de criar condições de receber os turistas e os investidores estrangeiros e por garantir um retorno mais rápido do investimento. No mesmo período, o governo não permitia investimentos nos setores financeiros e no comércio varejista.

A partir de 1986, considerada como a segunda fase da abertura da economia chinesa, o governo adotou uma nova política no sentido de mudar a estrutura setorial do IED em direção a setores de maior valor agregado e de mais alta tecnologia para as exportações. Assim, o IED passou a ser direcionado para a indústria. Nota-se, pela tabela 6.1, que de 1986 para 1991, o IED eleva em 132%. Depois de 1992, considerada a terceira fase da abertura da economia chinesa, o governo adota novas medidas para o capital estrangeiro e, a partir de então, passa a ocorrer o *boom* do IED na China (Silva, 2004). Essa visualização fica claro na tabela 6.1, quando ocorre um salto significativo do IED, de 4.366 milhões de US$, em 1991, para 11.156 milhões de US$, em 1992, verificando um expressivo aumento de 155,5%. Com as novas políticas adotadas pelo governo, nessa terceira fase, o IED passou também a ser direcionado para grandes projetos imobiliários nas cidades chinesas.

[62] A partir daí são destacadas quatro fases na entrada do IED na abertura da economia chinesa. A primeira, nos anos 80, a segunda, 1986 a 1991, a terceira, entre 1992 a 1997 e por fim, de 1998 a 2001 (Silva, 2004).

Tabela 6.1 - Fluxo do IED na China e nas F&A. Em milhões de U$$

.

Ano	IED recebido	F & A
1980	57	-
1981	265	-
1982	430	-
1983	636	-
1984	1.258	-
1985	1.659	-
1986	1.875	-
1987	2.314	-
1988	3.194	-
1989	3.393	-
1990	3.487	8
1991	4.366	125
1992	11.156	221
1993	27.515	561
1994	33.787	715
1995	35.849	401
1996	40.180	1.906
1997	44.237	1.856
1998	43.751	798
1999	40.319	2.395
2000	40.772	2.247
2001	46.846	2.325
2002	52.700	2.072

Fonte: Silva (2004). Elaboração da autora

O considerável aumento das inserções de IED entre 1992 e 1997 foi consequência do "resultado da maior confiança dos investidores na política de abertura do país e frente às mudanças introduzidas na estrutura regulatória para atração do IED, que passou a contemplar novas áreas e setores" (Silva, 2004, p. 176). Além disso, o governo passou a abrir novos pacotes de incentivos e novas áreas e setores ao IED, no intuito de fortalecer as indústrias de máquinas e equipamentos, equipamentos de transporte e tecnologias avançadas. Com essa política, na segunda metade dos anos 90, a indústria de eletrônica e de telecomunicações tornou-se o novo "foco" de atração para o IED. Lemoine (2000) destaca que em 1993, a indústria registrou uma participação de 59% no total de IED dirigido ao país.

Conforme demonstrado na tabela 6.1, há, entre os anos de 1998 e 2000, uma pequena desaceleração de inserção do IED na China, decorrente da queda na taxa de crescimento econômico do país (Nonnenberger *et all*, 2008). Porém, quando, em 2001, a China passou

a fazer parte da OMC [63], o governo lançou também uma estratégia de abrir um novo programa de incentivos para que o IED retornasse aos níveis dos anos anteriores. Considerada como a quarta fase da abertura da econômica chinesa, o governo pretendia, naquele momento, que o IED fortalecesse as indústrias intensivas em tecnologias para modernizar o parque industrial chinês. Na tabela 6.1, percebe-se o salto na inserção do IED entre os anos de 2000 e 2001. Assim, as medidas estratégicas adotadas por aquele governo surtiram efeito, pois não só favoreceram a entrada do IED nos setores para onde esses fluxos foram direcionados, mas também possibilitaram que a China crescesse substancialmente as suas exportações. Um exemplo disso é que as exportações de produtos tecnológicos, que correspondiam a 3%, dos produtos exportados em 1985, passaram a corresponder, em 1990, a 13%; em 2000, a 22% e, em 2005, já contabilizavam 37% (UNCTAD, 2002).

Em síntese, a inserção do IED, na China, foi influenciada pelas políticas de atração dos projetos de interesse do governo, que buscavam a modernização tecnológica de suas estruturas produtivas a maior inserção no comércio mundial, nos setores prioritários ou mais carentes de inversões. Principalmente entre 1992 e 1998, quando o governo desvalorizou o câmbio, maiores atrações ao IED foram favorecidas sob a forma de novos investimentos *greenfield investiment*. Além disso, com a condução de políticas do governo no sentido de direcionar o IED para determinados setores, as ETNs assumiram uma função importante na FBCF [64], o que colaborou para a instalação de novas plantas produtivas e para a participação dessas empresas nas exportações.

6.2.1 O processo de internacionalização da economia chinesa

De acordo com Sukup (2002), a rejeição ao modelo da "rápida privatização" não ter sido aplicado na China teria sido a diferença e o sucesso do processo da abertura da China em contraste com as de outros países pelo resto do mundo. O gradualismo e a presença do Estado, guiando as reformas, possibilitaram um considerável nível de estabilidade na medida em que as mudanças aconteciam. Para Lemoine (2000), a estratégia de abertura da economia da China, desde 1978, foi direcionada para incentivar a industrialização e

[63] Cabe dizer que, o governo Chinês montou uma estrutura regulatória para controlar as ETNs e negociou um cronograma de transição para sua entrada na OMC de acordo com seu interesses estratégicos.
[64] A taxa média do IED na FBCF/PIB em 1990 era de 25,8% e em 2000 era de 37,5%.

promover as exportações, conjuntamente com fortes medidas para proteção de seu mercado interno. Para que pudessem competir no exterior, as empresas exportadoras tiveram regime de livres impostos na importação de bem de capital e na de bens intermediários. Essa política favoreceu o crescimento de indústrias dinâmicas exportadoras, baseadas na transformação de mercadorias importadas (Lemoine, 2000). Ou seja, seria natural que o processo de internacionalização da economia chinesa tivesse sido liderado pela indústria. Isso pode ser notado na tabela 6.2, através das taxas de variação do setor secundário, que são maiores do que as do setor primário em todos os quatro períodos e superior às do terciário nos três últimos períodos.

Tabela 6.2 - China: Taxa média de crescimento do PIB por setor após a abertura econômica em %

Média	Setor Primário	Setor Secundário	Setor Terciário
1979 - 1987	5,9	10,6	12,9
1988 - 1990	4,3	7,0	6,9
1991 - 1994	3,9	18,3	10,8
1995 - 2006	3,7	10,6	9,8

Fonte: Nonnenberger *et all* (2008). Elaboração do autor.

Em relação ao IED, Françoise Lemoine destaca que a política adotada por aquele governo foi bastante direcionada. Aonde o IED era considerado desejado, as indústrias tinham isenções fiscais e redução de tarifas. Entretanto, o setor exportador, que era um dos mais beneficiados, tinha o estabelecimento de cotas para exportações e **a obrigação de manter o equilíbrio das contas no balanço de pagamento.**

Nota-se, no quadro 6.3, o montante acumulado de IED por setor desde 1980 até 2000, podendo observar o perfil setorial que esses fluxos assumiram naquela economia. Verifica-se que, em 2000, a indústria contabilizava 73% dos projetos no país e, em segundo lugar, mas com um indicador bem menos expressivo, encontra-se o setor de utilidade pública, com 10%.

Tabela 6.3 - Distribuição setorial do IED na China (acumulado até 2002, em Milhões de US$ e em percentual)

Setor	Número de projetos	%
Agricultura, caça e pesca	10.355	2,8
Indústria	265.609	73
Construção	9.059	2,5
Transporte, correios e telecomunicações	4.027	1,1
Comércio, varejo e atacado	18.410	5,1
Imóveis e utilidades públicas	37.252	10,2
Saúde, esportes e serviços sociais	1.030	0,3
Rádio, filme e televisão	1.336	0,4
Pesquisa científica e serviços politécnicos	2.510	0,7
Outros	14.298	3,9
Total	363.886	100

Fonte: Elaboração própria a partir de dados de Silva (2004).

Segundo Epstein & Braunstein (2002), o governo montou um forte sistema regulatório para controlar e administrar as operações das ETNs e para direcionar o IED. Silva (2008) destaca que a idéia básica das reformas de orientação do IED era de estimular o aumento da participação da China no comércio mundial, e assim ter acesso às fontes externas de capital e de tecnologia. Nesse aspecto, esse fluxo de investimento seria a melhor forma de alcançar esses objetivos, pois aceleraria a transferência de tecnologia moderna, introduziria novas práticas administrativas e possibilitaria a acumulação de divisas.

Destarte, a política de abertura fez-se sobre controles administrativos direcionados para apoiar a política industrial doméstica. Além disso, ao direcionar os setores, o governo criou o que a literatura passou a chamar de "*dual track system*": "um sistema que mantém uma clara distinção entre produção para o mercado doméstico, onde a indústria doméstica é extremamente importante para o crescimento global da economia, e um setor exportador, gerador de divisas" (Silva, 2004, p.190). O sucesso obtido pela China em suas políticas na consecução de seus objetivos ficou explicitado pela grande participação daquele país no comércio mundial nos últimos vinte anos, assim como pelas altas taxas de crescimento de sua economia.

Além das políticas em incentivos às exportações a ao IED, Acioly Silva destaca que o processo de reformas que favoreceu o desenvolvimento econômico da China e o sucesso em sua abertura estiveram baseados em mais dois fatores-chaves: o governo descentralizou

as tomadas de decisões, concedendo incentivos ao desenvolvimento local e autonomia às autoridades locais, o que permitiu que instituições democráticas fossem sendo criadas no decorrer do processo. Em segundo lugar, o governo, ao mesmo tempo em que foi realizando reformas nas empresas estatais, procurou criar maior competitividade entre as empresas públicas e privadas. Para esse autor, o governo reconhece a importância da participação do capital estrangeiro, mas, igualmente, considera importante que não se perca os direcionamentos voltados para as melhorias da população e da economia interna e para obter melhores condições de vantagens nas relações internacionais.

Em síntese, a experiência da China mostra que a direção que o IED assume em uma economia e a sua contribuição para o processo de desenvolvimento econômico e de internacionalização comercial do país, está relacionada, em linhas gerais, a como esse país promove sua abertura e suas reformas. No caso da China, a interação entre o IED e a internacionalização comercial não ocorreu simplesmente por meio de liberalização de impostos, tributos, subsídios e incentivos fiscais, ou seja, da eliminação dos obstáculos para a entrada desses fluxos. Essas inversões se deram através de uma estratégia de inserção internacional elaborada pelo governo por via comercial, adotando diversas políticas restritivas através de uma elaboração planejada de desenvolvimento econômico e comercial, dentro de um arcabouço institucional legal que permitiu chegar aos resultados pretendidos. Percebe-se existir uma interação entre as estratégias de investimento do governo e preocupação de criar um ambiente institucional para receber o IED.

6.2.2 A estrutura legal e institucional do IED na China

Para consecução dos objetivos delineados em relação às políticas e à formação de uma estrutura legal e institucional com relação ao IED, o governo chinês criou as zonas econômicas especiais (*Special Economic Zones* - SEZ). Estabeleceu quatro SEZs, Zhuhai, Xiamen e Shantou, localizadas em Guandong e nas províncias de Fujian [65]. De acordo com Chunlai (1997), eram províncias bem localizadas estrategicamente, (faziam fronteiras com Hong Kong), onde seria possível explorar as vantagens comerciais através de uma

[65] Cabe destacar que a decisão de localizar as ZEEs nessa região não foi uma coincidência, mas sim, foi uma decisão estratégica. De acordo com Nonnennberger *et all* (2008) ao decorrer dos anos, Hong Kong acumulou capital, inicialmente com o desenvolvimento do comércio e das finanças e, mais recentemente, com a indústria de transformação nos setores de brinquedos, vestuário etc. Assim, no início dos anos 1980, o PIB *per capita* de Hong Kong se aproximava de US$ 10 mil, enquanto o da China não alcançava os US$ 300.

rede de negócios com o exterior, visando acumular tecnologia, capital e novas gestões administrativas. Nessas regiões, os IEDs que ali fossem realizados teriam uma política de tratamento diferenciado. Além disso, o governo, estrategicamente, não criou incentivos fora dessas quatro Zonas especiais.

Silva (2004) destaca que a política de atração do IED nessas quatro Zonas especiais estava direcionada para atrair o IED ligado à tecnologia e às exportações. Entre algumas, três medidas principais tinham o objetivo de forçar a realização do IED no setor produtivo, no prazo mínimo de dez anos. A primeira era a redução de 15% no imposto sobre a renda, além da isenção de impostos sobre o lucro nos dois primeiros anos de operação e uma redução de 50% no imposto de renda nos três anos seguintes. A segunda, a isenção de pagamento de IR na remessa de lucro e a terceira, a isenção de imposto sobre exportações e importações de equipamentos que viabilizassem as exportações.

Além disso, Guandong e Fujian receberam subsídios financeiros para dinamizarem seu comércio e suas economias. Acioly Silva destaca que o sucesso das SEZs fez com que os governos estendessem para outras 14 cidades costeiras, que ficaram conhecidas como zonas de desenvolvimento econômico e tecnológico (*Economic and Technological Development Zones* - ETDZs). Através dessa, juntamente com a SEZs, o governo tinha como objetivo criar zonas de desenvolvimento econômico e tecnológicos nas cidades costeiras e estimular a concentração do IED na indústria de transformação, especialmente em setores tecnologicamente avançados, visando aumentar a capacidade técnica e industrial do país.

Em relação à adoção de políticas de incentivos nas ETDZs, não foi muito diferente que nas SEZs. As principais medidas foram: a redução de 15% no IR para empresas intensivas em tecnologias, para as que estavam ligadas aos setores de energia e de transporte e para as empresas que investissem valores acima de R$30 milhões e com baixa margem de lucro; a redução de 20% no IR para as empresas que estavam envolvidas em algum setor de construção de máquinas, de eletrônicos e de metalurgia; e a isenção de imposto sobre o valor agregado (IVA) com relação à produção.

Com o objetivo de atrair mais investimentos e estender os investimentos para as demais regiões do país, o governo Chinês continuou com a criação dessas políticas em outras

regiões. Para Silva (2004), a mais destacada foi a Estratégia de Desenvolvimento da Costa (*Coast Developement Strategy*), criada em 1988, orientada em desenvolver a economia chinesa para o setor externo, via comércio e IED.

Além desses fatores, um importante ponto que deve ser abordado em relação ao perfil que o IED assumiu na China foram as formas pelas quais as ETNs tiveram que se associar para entrar no país. De acordo com Silva (2004), as autoridades chinesas classificavam os projetos através de cinco grupos diferentes de investimentos [66], o que forçou o governo a ir estabelecendo um quadro regulatório para receber o IED.

Com a chegada da ETNs, a China passou a se preocupar cada vez mais com a forma de realizar a política para atrair e controlar o IED. Para tanto, criaram-se incentivos sob a forma de isenções e reduções tarifárias, com tratamento tributário diferenciado e com prioridades na utilização de serviços de infra-estrutura. Depois de 1991, o governo estabeleceu uma estrutura regulatória mais detalhada. Nessa, criaram-se leis que incluíam as definições estratégicas das empresas, a tributação sobre as mesmas e a proteção de patentes entre outros (Silva, 2004).

Entretanto, a partir de 1994, o governo passou a preocupar-se com o superfaturamento dessas empresas. Fez-se uma reforma em que se reduziram os incentivos fiscais para o IED e foram dadas algumas prioridades ao investimento doméstico. Assim, em 1995, editou-se a lei "*Provisional Regulations on Guiding Foreign Investment*" para direcionar o IED para setores alvos, de acordo com os objetivos do seu Plano de Desenvolvimento Econômico e Social. Em síntese, essa lei encontra-se no quadro abaixo.

[66] Em síntese, essas cinco formas são: *Equity joint ventures* (capital estrangeiro pode contabilizar 25% do capital de uma *joint venture*), *wholly foreign owned enterprise* (empresas 100% estrangeiras), *cooperative operations, joint development e other foreign investment.* Detalhes, ver Silva (2008).

Tabela 6.4 - Quadro síntese das políticas de delimitação do IED na China

Políticas setoriais de IED na China
São encorajados:
1 - Investimentos em novas tecnologias agrícolas, abrangendo o desenvolvimento da agricultura e a estrutura de fonte de energias, comunicações e indústrias de matérias importantes.
2 - Tecnologias novas ou avançadas que possam melhorar a qualidades dos produtos, conservar energia e matéria-prima, elevar a eficiência tecnológica e econômica das empresas, ou que possam fabricar produtos para aliviar a escassez destes nos mercados domésticos.
3 – Projetos que satisfaçam as necessidades do mercado internacional elevem o grau de qualidade dos produtos, abram novos mercados ou expandam e aumentem as exportações.
4 - Investimentos relacionados a novas tecnologias e equipamentos para proteção do meio ambiente e investimentos que possam dar atividade para as vantagens do trabalho e recursos naturais na região central e ocidental.
São permitidos:
1 - IED que não pertençam às categorias encorajadas, restritas e proibidas.
São restritos:
1 - Projetos cuja tecnologia tenha sido importada e projetos cuja capacidade de produção possa satisfazer a demanda doméstica.
2 - Comércio no qual o Estado ainda está experimentando a utilização de investimentos estrangeiros em setores onde há o monopólio estatal.
3 - Comércios que necessitam estar sob os planos gerais do Estado.
São proibidos:
1 - Projetos que poluam e danifiquem o meio ambiente ou prejudiquem a saúde da população.
2 - Projetos que prejudiquem os interesses públicos e sociais.
3 - Projetos que esgotem largas áreas de terras de cultivo, que não sejam benéficos para a proteção e o desenvolvimento de recursos do uso do solo.
4 - Projetos que fabriquem produtos utilizando a tecnologia ou arte industrial chinesa.

Fonte: Chunlai (1997), elaborado por Silva (2004).

Segundo Silva (2004), a Estratégia de Desenvolvimento na Costa foi implantada com o objetivo de desenvolver as indústrias intensivas em mão-de-obra (o que decorre da grande oferta desta), em setores que utilizam tecnologias mais avançadas e sejam orientados para a exportação. Além disso, eram encorajados os projetos que pudessem melhorar a eficiência do mercado interno. Com essas medidas, estimulou-se a criação de zonas de desenvolvimento tecnológico na região costeira, com o IED concentrando fundamentalmente em setores de tecnologias de ponta.

Em síntese, essa política possibilitou que existisse na China uma interação entre as estratégias de investimento das ETNs e a construção de um ambiente institucional legalizado, criado para recebê-las. A criação desse ambiente se fez, principalmente, de acordo com os objetivos delineados nas políticas de planejamento industrial, traçadas pelo governo. Além dos incentivos fiscais, associados aos investimentos locais realizados pelo governo, houve um clima macroeconômico favorável ao crescimento e uma política cambial favorável às exportações, que também favoreceram a atração do IED. Além disso, pode-se incluir a criação de um marco regulatório, de acordo com os objetivos da política industrial e tecnológica, que, amplamente articulado com a política de comércio exterior, fez com que o país absorvesse os frutos trazidos pelos IEDs.

A forma como inicialmente se deu o agrupamento regional das ETNs nas zonas específicas exerceu papel considerável no avanço tecnológico e na inserção da China no comércio internacional. Entretanto, deve-se destacar que, por mais que esses fatores possam ter contribuído para o grande crescimento econômico da China nos últimos dois decênios, algumas dessas características no processo de internacionalização econômica estiveram presentes em diversos outros países e regiões, sem que o efeito fosse sequer parecido (Silva, 2004).

Portanto, deve-se destacar um conjunto de mecanismos que favoreceram o sucesso da China nas suas políticas no processo da internacionalização da economia. Primeiro, a estrutura organizacional do Estado, que inclui a estrutura de ligação dos interesses entre a classe empresarial e das relações entre o governo e o setor privado. Nota-se que o êxito das políticas industriais adotadas foi resultado de uma estratégia de parceria entre a iniciativa governamental e do empresariado preponderantemente estatal, sob arranjos institucionais

que foram se estabelecendo no decorrer dos anos da abertura econômica, juntamente com as mudanças na direção da estrutura industrial.

Em segundo lugar, percebe-se o esforço do governo em integrar os vínculos institucionais em parceria com as instituições privadas, de forma que o Estado direcionasse o processo de condução da abertura econômica. Ocorreu um considerável intercâmbio setorial de informações, através de regulações e normas, entre os agentes privados e o Estado, tornando possível reforçar os laços para implementação de políticas direcionadas às decisões governamentais. Por fim, o sucesso das políticas governamentais adotadas aponta para a articulação não-predatória entre o Estado e a iniciativa privada.

6.3 O Brasil

Comparando o tópico anterior com os resultados do capítulo V, pode-se notar que a contribuição do IED para o desempenho dessas economias foi diferente. Se, no caso da China, criou-se um ambiente favorável com políticas de atração e com incentivos direcionado, que induziu à participação do IED como fonte de desenvolvimento das forças produtivas, no Brasil, ao longo dos anos 90, mudanças importantes na regulação e a tentativa de atrair as atividades desses fluxos e das ETNs também foram adotadas (Silva, 2004). Mas, conforme já destacado no capítulo IV, o país seguiu uma direção liberal, promovendo um tipo de abertura e de reforma de acordo com as regras dos mercados globalizados.

6.3.1 As mudanças no decênio de 1990

As mudanças nas legislações em relação ao capital estrangeiro basearam-se na Revisão Constitucional de 1993 e nas Emendas aprovadas a partir de 1995. Essas foram revogando, progressivamente, as restrições de atuação do capital estrangeiro. Entres as principais, inclui-se a eliminação da distinção entre empresas brasileiras de capital nacional e de capital estrangeiro (Laplane *et all,* 2003).

Entre o período de 1994/1998, as restrições nas atividades de serviços e extrativas foram sendo eliminadas progressivamente. Com isso, as ETNs foram autorizadas a atuar na pesquisa e na exploração mineral e também no setor de serviços. Além disso, em relação

ao sistema financeiro, o BC passou a conferir aos bancos estrangeiros um papel de destaque nas operações de saneamento do sistema bancário. Nas privatizações, principalmente das telecomunicações e de energia, o governo Federal estimulou, através do BNDES, a participação de sócios estrangeiros nos consórcios (Laplane *et all,* 2001).

Em relação aos incentivos fiscais, as ETNs foram as principais favorecidas de alguns dos incentivos concedidos nos âmbitos federal, estadual e municipal para atividades, setores e/ou projetos específicos de investimento (Laplane *et all,* 2001). A concessão desses incentivos passou a ser o principal instrumento da concorrência entre governos estaduais e municipais para atrair o IED. Dessa forma, os incentivos de atração estiveram relacionados com a guerra fiscal.

Além dessa, as ETNs se beneficiaram e beneficiam dos programas criados pela União, de âmbitos estadual e municipal, de incentivos para o desenvolvimento local, vinculados a setores que atraíram IED. Os principais foram: a lei para a fabricação de equipamentos de informática (Lei da Informática); o regime automotivo e alguns programas de fomento ao desenvolvimento regional (Zona Franca de Manaus e Regime Automotivo Especial para as Regiões Norte, Nordeste e Centro Oeste).

Em resumo, esses programas consistiram das seguintes normas (Laplane *et all,* 2001): a Lei da Informática (Lei 8. 248/91, regulamentada em 1993) concedeu redução de 15% do Imposto sobre Produtos Industrializados aos fabricantes de equipamentos de informática e de telecomunicações, desde que atendessem requisitos mínimos de produção doméstica. Até 1997, concedia também desconto de até 50% das despesas em P&D no Imposto de Renda. Em contrapartida, as empresas deviam aplicar pelo menos 5% do faturamento em P&D (2% em convênios com universidades e institutos de pesquisa).

A criação, em 1957, da Zona Franca de Manaus (ZFM - Lei 3.173) teve como objetivo estabelecer em Manaus um entreposto destinado ao beneficiamento de produtos para posterior exportação. Nos anos oitenta, a Política Nacional de Informática impediu que a produção de computadores e de periféricos e de equipamentos de telecomunicações se deslocasse para Manaus. Assim, a ZFM manteve apenas o segmento de consumo da indústria eletrônica. Com a abertura da economia, os incentivos fiscais da ZFM perderam parte da eficácia frente aos produtos importados.

Em relação ao Regime Automotivo, este foi criado com o objetivo de estabelecer reduções de alíquotas de importações que poderiam ser concedidas às montadoras locais em troca de exportações de carros e componentes e de investimentos em equipamentos produzidos no país. Com o passar dos anos, de acordo com as contas e o objetivo do governo, as alíquotas sofreram alterações. Atualmente, as reduções das tarifas para as importações compensadas por exportações foram: 50% para veículos, 90% para equipamentos e 85% para componentes.

Já a criação do Regime Automotivo Especial do Norte, Nordeste e Centro Oeste (Lei 9. 440/97), oferecia incentivos fiscais para as montadoras que se instalassem naquelas regiões. Entretanto, a atração de investimentos do Regime Especial foi baixa. A maior parte dos investimentos das montadoras localizou-se na região Sul e Sudeste.

Com a criação dos Programas Estaduais (Constituição de 1988), aumentou-se o poder financeiro e concedeu-se maior autonomia tributária aos estados. Na primeira metade dos anos noventa, os governos estaduais recorreram à manipulação da base de cálculo do ICMS e a programas para financiamento do imposto das empresas, para preservar as indústrias em suas regiões. Após a estabilidade econômica em 1994, com a recuperação do nível de atividades, iniciou-se a guerra fiscal.

Por fim, deve-se mencionar que existem os incentivos, articulando concessões fiscais da União, do Governo do Estado e das autoridades locais, para beneficiar empreendimentos específicos concedidos aos investidores (Cavalcanti & Prado, 1998).

Laplane *et all* (2003) ainda destacam que existiram determinadas mudanças regulatórias para remover os mecanismos que criavam obstáculos à saída de capitais do país. Essas foram: a eliminação da vedação de remessas e de dividendos, a redução do imposto de renda sobre as remessas, a eliminação das restrições sobre os contratos de transferência de tecnologia, o fim da diferenciação do capital nacional e estrangeiro, o fim do monopólio estatal do setor de serviços (Lei 9.472, de 1997), o fim de limites à participação do capital estrangeiro nas empresas privatizadas (Lei 9.491, de 1997), e a instituição de incentivos fiscais para as ETNs nas esferas estadual e municipal. No quadro abaixo, são apresentadas

algumas das modificações mais importantes com relação à parte tributária referente ao Capital estrangeiro.

Tabela 6.5 - Quadro síntese das modificações Tributária referente ao Capital estrangeiro no Brasil entre 1991 e 1993

1. Modificações Tributárias
1.1 - Royalties à assistência Técnica entre matriz e subsidiária **Antes:** Proibia-se o pagamento de *royalties* e assistência técnica da subsidiária para a sua Matriz . **Mudança:** Essa proibição foi revogada, pela Lei 8.383/1991**.**
1.2 - Imposto de Renda Suplementar **Antes:** Imposto de 40 a 60% incidente sobre os dividendos que fossem remetidos em excesso a 12% do capital registrado. **Mudança:** O Imposto foi revogado pela Lei 8.383/1991.
1.3 - Imposto sobre o Lucro Líquido **Antes:** Imposto sobre o lucro líquido, o que aumentava os custos de investimentos no país. **Mudança**: O imposto foi revogado a partir de 1/1/1993 pela Lei 8.383.
1.4 - Imposto de Renda sobre dividendos remetidos **Antes:** Imposto de 25% sobre os dividendos remetidos **Mudança:** A taxa foi reduzida para 15% a partir de 1/1/1993.

Fonte: Elaboração própria a partir de dados de Barros (1993).

Em síntese, as informações anteriores mostram que o Brasil implantou, naquele decênio, iniciativas para atrair investimentos estrangeiros com a finalidade de criar um ambiente "mais aberto" e favorável para esses capitais. Para alcançar seus objetivos, foram removidas ou reformuladas importantes restrições ao capital estrangeiro, mesmo aqueles que exigiram mudanças na Constituição. Entretanto, como percebido, as políticas específicas para o IED não foram tratadas separadamente pelo governo brasileiro. Elas foram abordadas em um contexto geral, juntamente com as políticas de capital financeiro.

6.3.2 As reformas e o Estado brasileiro nos anos 90

Sem a adoção específica de políticas industriais direcionadas, percebe-se, pelo tópico anterior, que o período foi estabelecido por idéias de liberalização econômica. Se, a partir do fim dos anos 80, essa idéia começa a predominar, todavia, vimos também (conforme já mencionado no capítulo III) que entre 1930 e 1970 prevalece o pensamento de indução e a condução do Estado no processo de industrialização do país.

No entanto, nos anos 70, o pensamento em relação à função do Estado passa a ser modificado. Num contexto global, a vital contribuição do Estado para o grande e vigoroso ciclo de expansão do capitalismo à luz da teoria Keynesiana, após a Segunda Guerra Mundial, defronta-se, na década de 70, com crescentes encargos financeiros de suas dívidas, combinando expansão do *déficit* público com inflação, decorrentes, em geral, da instabilidade da economia mundial. No Brasil, com a crise da dívida externa nos governos militares, o país ficou mais vulnerável e dependente do capital externo. Desse modo, para captação de novos créditos com o FMI, programas de estabilização monetária e reescalonamento da dívida eram necessários.

A partir de então, em fins dos anos 80, passou-se a pensar em dar prioridades na agenda pública às questões da estabilidade macroeconômica, incluindo a redução no tamanho do Estado e o "desmanche" de instituições protecionistas. Nos anos 90, com a eleição de Collor, rompe-se a função que o Estado havia exercido durante todos aqueles decênios no processo de industrialização substitutiva. A conotação ideológica, que passou para o princípio do mercado com a valorização de pressupostos como liberdade, iniciativa privada, concorrência, competitividade, eficácia/eficiência, começou a exercer influência no sentido de tentar legitimar a retirada do Estado na produção de bens e serviços. Ou seja, defendia-se agora o Estado mínimo (Ferrarezzi, 1997).

> O Estado passou a ser encarado como principal entrave para o desencadeamento de um novo ciclo de crescimento. Dada a exaustão do modelo baseado no intervencionismo estatal inaugurado na década de 30, a recuperação da matriz liberal seria apontada como a solução para os impasses do presente e para a construção de uma nova sociedade nas próximas décadas (Diniz, 1992, p.15).

No discurso de Collor, o capitalismo brasileiro teria criado uma indústria artificial, ineficiente e ultrapassada, incapaz, portanto, de competir no mercado internacional cada vez mais exigente em termos de sofisticação tecnológica e qualidade dos produtos. A partir dessas idéias, começa a ser colocado em prática o chamado desmonte da era Vargas (Diniz, 2003).

Entretanto, Eli Diniz enfatiza que é no governo de FHC que esse desmonte se concretiza através das reformas constitucionais que lançaram as bases de uma nova ordem através das privatizações, desregulamentações, liberalização comercial e financeira, privilegiando as empresas estrangeiras. Com isso, iniciou-se a reestruturação no parque industrial brasileiro, caracterizado pela formação de conglomerados através do capital estrangeiro e pela concentração de grandes corporações internacionais nos mais variados setores de serviços e da indústria no país. Nessa estrutura, observou-se ainda a proliferação de pequenos microempresários brasileiros, caracterizados por alta taxa de mortalidade decorrente da nova competitividade imposta pelos novos concorrentes.

Além disso, o alto grau de autonomia burocrática daquele governo, nas tomadas de decisões em relação à política industrial e comercial, tornava-o discricionário. Entre essas decisões, estavam à legislação *anti-dumping* e a definição de subsídios, direitos compensatórios e salvaguardas, entre outros, que foram elaborados sem transparência. Em linhas gerais, dentro da estabilização monetária, a Reforma do Estado no Governo FHC representou-se pelo ajuste fiscal e pelas medidas comprometidas com a nova forma de inserção na economia internacional [67] (Diniz, 2004).

Em resumo, para que o Brasil tivesse obtido resultados mais expressivos no processo de industrialização no período, observou-se, que existiu a falta de incentivos às políticas industriais integradas entre o governo e a iniciativa privada nacional, capazes de expressar diversos e diferenciados interesses. Todavia, as mudanças ocorridas representaram um corte com o passado. Se no modelo anterior, a coalizão desenvolvimentista dava certa

[67] Para que isso fosse possível, a proposta de reforma do governo separava funções através de dois setores: o núcleo burocrático e o setor de serviços e de obras de infra-estrutura. No núcleo burocrático estariam os três poderes, as polícias e a administração do Tesouro. No setor de serviços, com as funções que vão desde a educação e saúde pública, até infra-estrutura e produção de serviços e bens de utilidade pública. Em suma, buscava-se uma maior flexibilização na administração pública, com uma maior autonomia da gestão e na busca de transformar os dirigentes públicos em gestores, com maiores poderes e responsabilidade. Para detalhes sobra a proposta Bresser-Pereira, ver Azevedo *et all*,(1997).

prioridade ao empresário nacional, que ocupava um lugar definido, após as reformas dos anos 90, o espaço ficou delimitado, no sentido de terem perdido "terreno" aos empresários internacionais. Se no primeiro mandato de FHC, os industriais brasileiros, em grande parte, apoiavam a agenda neoliberal. No decorrer do segundo mandato, as críticas começaram a ser generalizadas em relação ao modo de como teria sido feita à abertura comercial. Esta expôs de forma deliberada a indústria nacional aos concorrentes externos, sem qualquer forma de política industrial de longo prazo e sem grandes estímulos, por parte do governo, em relação às exportações (Diniz, 2004).

A reforma do Estado nos anos de 90 parece não ter sido pensada no sentido de fazer a conexão do novo papel do Estado, capaz não só de conduzir o processo de inserção internacional do país de forma autônoma, mas também de elaborar um planejamento de longo prazo (Diniz, 2004). Entretanto, se tais reformas foram ineficazes para a retomada do processo de desenvolvimento industrial, elas foram acertadas para a transformação da postura do Estado na economia brasileira.

6.4 Conclusão

No contexto atual, os Estados podem e estabelecem uma variedade de formas e de papéis que variam conforme seus interesses. A análise do novo papel que podem exercer os governos nacionais para promover o desenvolvimento econômico passou a ser de considerável relevância, sobretudo no âmbito das economias em desenvolvimento. Notou-se que a capacidade de ação dos governos, com um Estado eficiente e ativo, pode constituir em elementos positivos em benefício do desenvolvimento econômico. Entretanto, para que as políticas idealizadas funcionem, há a dependência de diferentes combinações institucionais e burocráticas e dos diversos agentes que circundam entre os interesses múltiplos. Assim, para que tais intervenções políticas tenham êxito, o Estado deve ter uma organização interna e coerente, com estratégias de articulação de alianças de coalizões para dar sustentabilidade e garantir a viabilidade dos projetos, além de laços de ligação com a sociedade. Deve existir uma sinergia entre Estado-sociedade, pois as execuções de projetos a nível empresarial envolvem, em grande parte, interesses tanto do governo como a dos grupos sociais locais e dos agentes externos.

Pode-se notar na comparação entre o Brasil e a China que a eficácia estratégica de projetos de desenvolvimentos industriais, através do IED, esteve relacionada à capacidade do governo de gerar respostas através da negociação de metas de políticas econômicas estabelecidas por meio dos seus arranjos institucionais. No caso da China, a inserção do IED foi influenciada pelas políticas de atração dos projetos de interesse do governo, que buscou a modernização tecnológica de suas estruturas produtivas e a maior inserção no comércio mundial, nos setores prioritários de inversões. O governo adotou políticas de direcionamento do IED para setores específicos (assumindo uma função importante na FBCF), o que cooperou para a instalação de novas plantas produtivas e para a participação considerável das empresas nacionais e das ETNs nas exportações. A experiência da China mostrou que a direção que o IED assume em uma economia e a sua contribuição para o processo de desenvolvimento econômico e de internacionalização comercial do país está relacionada, em linhas gerais, a como os países promovem sua abertura comercial-financeira e suas reformas.

A interação entre o IED e a internacionalização comercial na China não ocorreu, como no caso brasileiro, por meio de liberalização de impostos, tributos, subsídios e incentivos fiscais, ou seja, da eliminação dos obstáculos para a entrada desses fluxos. O IED se deu por meio de uma estratégia de inserção internacional elaborada pelo governo por via comercial, adotando diversas políticas restritivas através de uma elaboração planejada de desenvolvimento econômico e comercial, dentro de um arcabouço institucional legal que permitiu chegar aos resultados pretendidos.

Em linhas gerais, podemos observar dois mecanismos que favoreceram o sucesso nas políticas de atração do IED no processo da internacionalização da economia chinesa. O primeiro, a estrutura organizacional do Estado, onde existiu um arcabouço de ligação dos interesses entre a classe empresarial e das relações entre o governo e o setor privado. As estratégias de políticas industriais adotadas se deram através de parceria entre a iniciativa governamental e o empresariado preponderantemente estatal. Fez-se sob arranjos institucionais que foram se estabelecendo no decorrer dos anos da abertura econômica, juntamente com as mudanças na direção da estrutura industrial. Em segundo lugar, destaca-se o esforço do governo em integrar os vínculos institucionais em parceria com as instituições privadas, de forma que o Estado direcionasse o processo de condução da abertura econômica. Ocorreu um considerável intercâmbio setorial de informações, através

de regulações e normas, entre os agentes privados e o Estado, tornando possível reforçar os laços para implementação de políticas direcionadas às decisões governamentais.

Por fim, no caso do Brasil, o país implantou, nos anos 90, iniciativas para atrair investimentos estrangeiros com o objetivo de criar um ambiente "mais aberto" e favorável para essas inversões. Para alcançar seus objetivos, foram removidas ou reformuladas importantes restrições ao capital estrangeiro, mesmo aquelas que exigiram mudanças na Constituição. Entretanto, além de as políticas específicas para o IED não terem sido tratadas em particularidades pelo governo brasileiro, não ocorreram políticas industriais específicas integrando o governo e a iniciativa privada nacional, capazes de expressarem diversos e diferenciados interesses para que o aprofundamento do processo de internacionalização do país tivesse obtido resultados mais expressivos no período.

CONCLUSÕES

Nos anos 80, a nova fase de intervenção do Estado na condução do processo de industrialização do país apontava para uma direção de maior liberalização econômica e institucional. Em relação ao setor industrial, passou-se a dar mais ênfase para a busca do aumento da competitividade numa ordem internacional de crescente processo de desregulamentações. Todavia, o país foi afetado pela crise internacional que pôs em cheque o funcionamento do sistema econômico. O processo de substituição de importações que se fez presente desde os anos 30 e que tinha como base a idéia nas raízes dos desenvolvimentistas praticamente se rompe. Foi sendo substituído por políticas de controle das contas públicas e por políticas de estabilização monetária.

No inicio dos anos 90, quando efetivamente se dá o processo de liberalização da economia brasileira, a função do Estado passou a assumir uma forma diferente, menos intervencionista. As modificações ocorridas na economia brasileira após os anos 90, colocaram novos desafios quanto à elaboração de políticas públicas de atração para o investimento estrangeiro direto, harmonizada com os objetivos de modernização industrial, de crescimento e de inserção externa favorável. Apesar de não existirem dúvidas de que a estabilidade monetária conseguida através do plano real foi a base para que o país pudesse alterar os rumos da economia, um outro fator inseparável à estabilidade monetária que contribuiu para a realização do plano real foi a internacionalização da economia nacional através da abertura comercial.

Através das medidas adotadas, tais como as privatizações e as desregulamentações dos mercados por meio de liberalização de impostos, tributos, subsídios e incentivos fiscais, notaram-se vinculações, cada vez mais claras, entre o comportamento das variáveis macroeconômicas internas e o movimento da abertura comercial e financeira. Direcionaram assim, o país para um processo de abertura concebido nos padrões ideológicos do liberalismo econômico. A idéia era que a condução do processo de desenvolvimento econômico ficaria a cargo dos agentes privados, com destaque em especial para as empresas transnacionais e para os investimentos estrangeiros diretos. Deste modo, as atuações estratégicas das ETNs e a grande inserção do IED exerceram papel de significativa relevância na economia nacional no transcorrer dos anos 90.

Nesse cenário, passou-se a sustentar a expectativa por parte dos governos e dos pensadores ligados à teoria ortodoxa, que o IED poderia financiar o déficit no balanço de pagamento (recuperação da poupança externa), e que levaria a uma maior contribuição de recursos externos na formação bruta de capital fixo. Atuaria como forma de agente modernizador e como "motor" do crescimento do país. Além disso, com as atuações das ETNs, poderia influenciar no aumento das exportações nacionais, pois daria maior competitividade às empresas locais e sendo beneficiadas pelos transbordamentos tecnológicos.

Ao analisar as características do IED, podem-se observar os seguintes resultados: No aspecto microeconômico, esse investimento trouxe a oportunidade para que as empresas pudessem contar com insumos mais baratos e de melhor qualidade, refletindo na ampliação da produção das empresas nacionais. Ou seja, as atuações das ETNs responderam positivamente ao aspecto macroeconômico, no sentido de que o aumento do conteúdo importado e as especializações produtivas obrigaram as empresas nacionais a aumentar sua eficiência produtiva que, em parte, refletiu no aumento das exportações. Todavia, o IED se direcionou mais para os setores com baixa expressão em exportações e importações e, embora tenha ocorrido uma melhora considerável das empresas nacionais no desempenho exportador, esse acréscimo foi, em maior parte, em função da ampliação entre 2002 a 2007, da participação de *commodities*. Ou seja, no que diz respeito a melhoria na diversificação da pauta exportadora, o IED não se revelou tão expressivo.

Na formação bruta de capital físico, o IED não acompanhou o crescimento do investimento entre 1992 e 1998, contribuindo pouco para o aumento da taxa de investimento da economia. Participou mais no estoque de capacidade produtiva já existente, decorrente do período caracterizado pela considerável entrada desses fluxos destinados a aquisições e fusões, num decênio caracterizado pelas privatizações. Dito de outro modo, a menor participação das modalidades de IED destinadas à ampliação ou implantação de nova capacidade produtiva reduziu sua contribuição para a formação bruta de capital fixo. Somente após a desvalorização cambial, em 1999, e praticamente com o fim do processo de privatizações, a contribuição desse investimento foi significativa na FBCF, perdurando até meados de 2000.

Outro ponto considerado era que poderiam ocorrer os transbordamentos tecnológicos para as empresas locais. Verificou-se que o padrão de especialização da indústria nacional não

apresentou grandes transformações. Ocorreu um desempenho insatisfatório tanto em termos de inovação tecnológica das firmas nacionais quanto em termos de crescimento. As ETNs inovaram com mais frequência em comparação com as empresas domésticas e essas apresentaram atitude mais adaptativa do que propriamente inovadora.

Apesar disso, viu-se que o efeito *spillover* tem impacto positivo no país hospedeiro, pois estimula as empresas domésticas a gastarem mais com P&D para melhorar sua eficiência em decorrência do aumento da concorrência. Além disso, as inovações das ETNs que se propagam através dos encadeamentos produtivos incentivam e complementam os esforços de P&D das empresas nacionais que participam do seu elo de produção e comercialização. Pela análise, podemos concluir que o IED é um instrumento em potencial para o desenvolvimento produtivo, mas requer a presença de capital humano capacitado e de infra-estrutura bem desenvolvida. A política de atração de IED não pode ser considerada suficiente como política tecnológica, pois os processos de absorção de tecnologia e de mudanças estruturais não se configuram em ambientes sem estruturas e carentes de aprendizado.

No aspecto macroeconômico, percebeu-se que o IED favoreceu para equacionar o déficit no balanço de pagamento somente quando ocorreu a mudança da política cambial em 1999, quando esse fluxo passou a ser superior ou muito próximo ao déficit em transações correntes. As ETNs tinham alta propensão à importação de máquinas e equipamentos, que colaborou significativamente para o desequilíbrio no balanço comercial. Os déficits no balanço de pagamentos brasileiros de 1997 até 2000 foram influenciados pelos *déficits* comerciais das ETNs, pois, notou-se que suas estratégias estavam relacionadas à conquista do mercado interno. Além disso, cabe lembrar que os lucros remetidos às matrizes foram significativos quando comparados aos novos reinvestimentos.

Em relação à contribuição do IED para a formação da poupança externa, os autores otimistas embasavam o argumento de que esse fluxo poderia ser uma fonte de financiamento externo, suprindo a ausência de poupança interna e sendo capaz de oferecer apoio ao crescimento doméstico. Todavia, isso não se concretizou. A poupança externa apresentou um crescimento pequeno, quando comparada à taxa de investimento na economia e à poupança interna. Mesmo quando, a partir de 1992, ocorre a abertura da conta de capitais e, em 1994, quando o país adota formalmente a política de crescimento

com poupança externa, dado o câmbio valorizado, o crescimento dessa poupança foi modesto.

Pelos dados apresentados no trabalho, viu-se que a diferença entre a poupança interna e externa no ano 2000 (período que ocorreu o maior fluxo de entrada do IED na economia brasileira), 95% dos investimentos realizados foram financiados por poupança interna. Além disso, quando tivemos, em 1993 e 1994 e de 1999 a 2002, as menores taxas de divisas em nossa economia, a poupança externa também foi uma das menores e a poupança interna atingiu um de seus maiores índices.

Além dos resultados anteriores comentados, o país apresentou baixa taxa de crescimento do PIB e inserção no comércio internacional insatisfatória. Pode-se dizer que a grande inserção do IED na economia brasileira nos anos 90 não trouxe necessariamente a esperança total nele depositada pelos que viam nesse fluxo a saída para a retomada do crescimento e do desenvolvimento econômico do país. Dito de outro modo, pelos defensores de uma reforma de cunho liberal, de acordo com as regras do mercado globalizado e associadas à lógica estratégica da expansão das ETNs, o IED, por si só, não poderiam/podem cumprir o papel a ele atribuído.

Ao compararmos a abertura da economia brasileira com a da chinesa, notou-se que os grandes resultados obtidos naquele país, em relação ao IED, estiveram relacionados à adoção de políticas regulatórias no sentido de estimular a entrada desse fluxo de investimento. O processo de abertura foi realizado de forma mais lenta e gradual (através de três períodos), direcionando o IED para setores prioritários da política industrial e controlando a forma de entrada na economia via novos projetos, e não, como no caso brasileiro, por aquisições e fusões.

Notou-se que os resultados diferentes alcançados entre o Brasil e a China estavam relacionados à participação do Estado em relação às suas ações e objetivos de políticas econômicas implantadas e o quadro institucional que cada um desses países os inseriu de modo diferenciado na internacionalização econômica. Ou seja, a direção que o IED assumiu nos dois países esteve relacionada à capacidade do governo de gerar respostas através da negociação de metas de políticas econômicas estabelecidas por meio dos seus

arranjos institucionais, do tipo de reforma que esses implementaram e de como os governos promoveram a abertura econômica.

Ao contrário do Brasil, a China caminhou por uma estratégia de desenvolvimento nacionalista com a participação do Estado e, ao mesmo tempo, objetivando uma abertura econômica com um projeto de inserção no mercado internacional pelas exportações. Isso se deu, em grande parte, através do IED. Deve-se destacar o desempenho das políticas econômicas de crescimento e desenvolvimento do governo chinês. Essas foram por meio de estratégias de políticas industriais adotadas que se deram através de parceria entre a iniciativa governamental e o empresariado preponderantemente estatal. Fez-se sob arranjos institucionais que foram se estabelecendo no decorrer dos anos da abertura econômica, juntamente com as mudanças na direção da estrutura industrial.

Assim, Os resultados aqui apresentados permitem inferir que o modo que o IED se estabelece em uma economia depende da visão de desenvolvimento do país que faz a absorção, assim como de sua capacidade de adotar políticas e levar as empresas internacionais a agir na direção do objetivo almejado.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

ALCOFORADO, Fernando. *Globalização*. São Paulo: Nobel. 1997.

ANPEI. Associação Nacional de Pesquisa e Desenvolvimento das Empresas Industriais. *Indicadores Empresariais de Capacitação Tecnológica*. São Paulo, 1995, 2003.

ARAÚJO, R. D. Esforços tecnológicos das firmas transnacionais e domésticas. *In*: DE NEGRI, J. A.; SALERNO, M. S. (Org.). *Inovações, padrões tecnológicos e desempenho das firmas industriais brasileiras*. Brasília: Ipea, 2004.

ARAÚJO, R. D. & HIRATUKA, C. Exportações das firmas domésticas e influência das firmas transnacionais. *In*: DE NEGRI, J. A.; ARAÚJO, B. (Org.). *As empresas brasileiras e o comércio internacional*. Brasília: IPEA, 2007.

AZEVEDO, Sérgio de & AURELIANO, L.G. de Andrade. *A Reforma do Estado e a questão federalista: reflexões sobre a proposta Bresser-Pereira.* In: Diniz. E. e Azevedo, S. *Reforma do Estado e democracia no Brasil*. Brasília: UNB, Enap, 1997.

BACEN. *Relatórios Banco Central do Brasil*, 1990 – 1995 – 2001 – 2005.

----------, 2002. *Censo de Capitais Estrangeiros*, 1995 e 2000.

BACHA, Edmar. *Latin America's reentry into private financial markets: Domestic and international policy issues*. Texto para Discussão n. 299. Rio de Janeiro: PUC-Rio, fev. 1993,

BARROS, J. R. M.; GOLDENSTEIN, L. Reestruturação industrial: três anos de debate.*In:* VELLOSO (Org.). *Brasil: desafios de um país em transformação.* Rio de Janeiro: José Olympio, 1997.

BARROS. O. *Oportunidades Abertas para o Brasil Face aos Fluxos Globais de Investimentos de Risco de Capitais Financeiros nos anos 1990*. Relatório de Pesquisa (MCT/FINEP/FADCT), Campinas, 1993.

BATISTA Jr., Paulo Nogueira. *A economia como ela.* 3ª edição, Editora Boitempo, 2005.

BAUMANN. Renato. *Brasil e a Economia Global*. Editora Campus, Rio de Janeiro, 2004.

----------. *Brasil nos anos 80: uma economia em transição*. Revista da CEPAL, N.73, pp. 149-172. 2001.

----------, & RIVERO, J., ZAVATTIERO, Y. *As tarifas de importação no Plano Real*. Pesquisa e Planejamento Econômico, Rio de Janeiro, v. 27, n. 3, dez. 1997.

BELLUZZO, Luis Gonzaga. *As transformações da economia capitalista no pós-guerra e a origem dos desequilíbrios globais.* Revista Política Econômica em Foco, n. 7 – nov. 2005/abr. 2006.

----------. *Dinheiro e as transformações da riqueza*. In: TAVARES. M.C e FIORI, J.L. (org). *Poder e Dinheiro: uma economia política da globalização*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

----------, & ALMEIDA, J.G. *Depois da queda: a economia brasileira da crise da divida aos impasses do Real*. Rio de Jnaeiro, Ed, Civilização Brasileira, 2002.

BID (2002). Beyond Borders: *The new Regionalism in Latin América; Economic and Social Progress in Latin America*. Report, Washington, 2002.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. *Transnational corporations and the manufacturing sector in Brazil.Technological backwardness in the eighties and signs of an important restructuring in the nineties.* High Level Symposium on the Contribution of Transnational Corporations to Growth and Development in Latin America and the Caribbean.- Santiago, Chile, 19-21 out. 1992.

----------, (Org). *Cinqüenta anos de pensamento na CEPAL*. Volume 1 e 2. Tradução de Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Record, 2000.

----------. *Pensamento econômico brasileiro. O ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 1995.

----------, & MUSSI, Carlos (org). *Políticas para a retomada do crescimento- Reflexões de economistas brasileiros*. IPEA. Brasília, 2002.

BLOMSTRÖM, M. e KOKKO, A. *Multinational Corporations and Spillovers*. Journal of Economic Surveys, v.12, nº 3, p. 247-277. 1998.

BLONIGEN, B. A. *Foreign Direct Investment Behavior of Multinational*. Corporations. NBER . National Bureau of Economic Research. 2006.

BONELLI, R., FONSECA, R. *Ganhos de produtividade e de eficiência: novos resultados para a economia brasileira*. Rio de Janeiro: IPEA, Texto para Discussão, 557. abr. 1998.

BRESSER-PEREIRA, L.C. *Desenvolvimento e crise no Brasil: história, economia e política de Getúlio Vargas a Lula.* São Paulo: Editora 34, 2003.

----------, *Macroeconomia da estagnação: Crítica da ortodoxia convencional no Brasil pós-1994*. São Paulo: Ed.34, 2007.

BRITTO, Gustavo. *Abertura comercial e coeficientes de conteúdo importado na indústria*. In: LAPLANE, M. *et all* (org). In: Internacionalização e desenvolvimento na indústria no Brasil. São Paulo: Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas. UNICAMP, Editora UNESP, 2003.

BROADMAN & SUN. *The Distribuition of Foreign Direct Investment in China*. WB Policy Research Working Paper. Washington, D.C, February, 1997.

BRUM, Argemino J. *Desenvolvimento econômico brasileiro*. Ed.n.20. IJui: Ed. UNIJUÍ, 2003.

BUCKEY, P. J., CASSON, M. *The optimal timing of a foreign direct investment*. Economic Journal**,** v.91, n.361, p.75-87, Mar.1981.

----------. *The future of the multinational enterprise***.** London: Macmillan, 1976.

----------, & GHAURI, P. N. *The internationalization of the firm*: *a reader*. 1991.

CANTWELL, J. *A survey of theories of international production*. In: PITELIS, C., SUGDEN, R. *The nature of the transnational firm*. London: Routledge, 2000.

CAPUTO, Ana Cláudia. *Desenvolvimento econômico brasileiro e o investimento direto estrangeiro: Uma análise as instrução 113 da SUMOC - 1995/1993*. Dissertação de Mestrado. Departamento de Economia daUniversidade Federal Fluminense - UFF, RJ, 2007.

CARVALHO. Flávia Pereira de. *Investimento direto estrangeiro e transbordamentos tecnológicos: conceitos e fatores determinantes.* Dissertação de Mestrado em Política Científica e Tecnológica, Instituto de Geociências, Universidade Estadual de Campinas. UNICAMP, 2005.

CARVALHO, Getúlio, *coord. Multinacionais. Os limites da soberania*. Rio de Janeiro, Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1977.

CAVALCANTI, C.E. & PRADO, S. *Aspecto da guerra fiscal no Brasil* Brasília: IPEA/FUNDAP, 1998.

CAVES, R. E. *International corporations: the industrial economics of foreign investment.* Econômica**,** v.38, n.149, p.1-27, Fev. 1971.

CEPAL, *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe*. Publicación de las Naciones Unidas, 2005.
----------. *Globalização e desenvolvimento.* Brasília, 2002.

----------. *América Latina e el Caribe: políticas para mejorar la inserción en lá economia mundial.* In: BIELSCHOWOSKY, R. (Org). *Cinqüenta anos de pensamento na CEPAL*. Volume 1 e 2. Tradução de Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Record, 2000.

----------. *La inversión extranjera em América Latina y el Caribe.* (LC/G. 20042-P) Santiago do Chile, diciembre. Publicación de las Naciones Unidas, N de venda: S.98II.G.14, 1998.

----------. *Transformación productiva côn equidad: La tarea prioritária del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años 90*. Santiago do Chile. março, 1990.

CHUNLAI, Chen. *The Evolution and Main Features of China's Foreign Direct Investment Policies*. Chinese Economic Research Center, Australia, 1997.

COUTINHO, L.G. & FERRAZ, J.C. (coord). *Estudo da Competitividade da Indústria brasileira*. Campinas: Instituto de Economia da Unicamp/ Papirus, 1994.

CUNHA, André Moreira. *Estratégias das empresas transnacionais na economia brasileira nos anos 80 e 90*. Dissertação de Mestrado apresentada ao Departamento de Economia da Universidade de Campinas. UNICAMP, 1995.

DE NEGRI, F. *Determinantes da capacidade de absorção das firmas brasileiras: qual a influência do perfil da mão-de-obra? In*: DE NEGRI, J. A.; DE NEGRI, F.; COELHO, D. (Org.). *Tecnologia, exportação e emprego*. IPEA,Brasília, 2006.

----------. *Empresas estrangeiras na indústria brasileira: características e impactos sobre o comercio exterior*. In: *Internacionalização e desenvolvimento na indústria no Brasil*. São Paulo: Editora UNESP; Campinas, SP: Instituto de Economia da UNICAMP, 2003.

DE NEGRI, João Alberto. *Impactos das Multinacionais na Reestruturação da Indústria: Uma Proposta Metodológica.* Texto para discussão nº 474. IPEA, Maio, 1997.

DI MAURO, F. *The Impact of Economic Integration on FDI and Exports: A Gravity Approach.* Centre for European Policy Studies Working. Document n° 156. 2000.

DINIZ, Eli. *Globalização, Reformas Econômicas e Elites Empresariais*: Brasil anos 1990. 2ª Edição – Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

----------. *Empresário industrial e estratégias de desenvolvimento: dilemas do capitalismo brasileiro.* In: FERRAZ, João Carlos; CROCCO, Marco e ELIAS, Luiz Antonio (organizadores). *Liberalização econômica e desenvolvimento: modelos, políticas e restrições*. São Paulo: Futura, 2003.

----------. *Neoliberalismo e Corporativismo. As duas faces do Capitalismo Industrial no Brasil.* Revista Brasileira de Ciências Sociais. 7(20), 1992.

DUNNING, J.H. *Explaining changing patters of international and productions: in defense of the ecletic theory*. Oxford bolletim of Economics and Statistics. V. 41,paginas 269-295, novembro 1979.

----------. *Multinational enterprise and the global economy*. Wokinghan: Addison-Wesley, 1993.

DUPAS, Gilberto. *Economia Global e Exclusão Social. Pobreza, Emprego, Estado e o Futuro do capitalismo.* São Paulo. Paz e Terra. 1999.

EPSTEIN, G. & BRAUNSTEIN, E. *Bargaining Power and Foreign direct Investment in China: can 1,3 billion consumers tame the multinationals?* PERI (Political Economy Research Institute), University of Massachusetts Amherst, 2002.

ERBER, Fábio, S. *Desenvolvimento brasileiro nos anos 90: mitos, círculos e estruturas.* In: In: FERRAZ, J.C., CROCCO, M., ELIAS, L.A.. *Liberalização econômica e desenvolvimento*. São Paulo: Futura, 2003.

EVANS, Peter. *Autonomia e parceria: Estados e transformação industrial*. Tradução Christina Bastos Tigre: Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2004.

EXAME, Revista. *As 500 Maiores e Melhores empresas do país*. Editora Abril, São Paulo. 2000, 2004 e 2008.

FERRAREZZI, Elisabete. *Estado e Setor Público não Estatal: Perspectiva para a Gestão de novas Políticas Sociais.* II Congresso Interamericano del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración pública. Venezuela, outubro 1997.

FERRAZ, João Carlos; CROCCO, Marco e ELIAS, Luiz Antonio (organizadores). *Liberalização econômica e desenvolvimento: modelos, políticas e restrições*. São Paulo: Futura, 2003.

FILHO, Niemeyer Almeida. *O desenvolvimento da América Latina na perspectiva da CEPAL dos anos 1990: correção de rumos ou de concepção?* In FERRAZ, João Carlos; CROCCO, Marco e ELIAS, Luiz Antonio (organizadores). *Liberalização econômica e desenvolvimento: modelos, políticas e restrições*. São Paulo: Futura, 2003.

FRANCO, Eliane Cristina. *Novas práticas organizacionais, inovação e competitividade. No mercado global: Um estudo sobre uma empresa transacional do setor de bens de consumo*. Dissertação de Mestrado. Instituo de Geociências da UNICAMP. 1998.

FRITSCH, W., FRANCO, G. *O investimento direto estrangeiro em uma nova estratégia industrial.* Revista de Economia Política, v.9, n.2, p.5-25, abril-junho. 1989.

FURTADO. Celso. *O Mito do Desenvolvimento Econômico*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

FUSFELD. Daniel R. *A era da economia*. Tradução, Fábio D. Waltenberg. São Paulo: Saraiva, 2001.

GARCIA, A. O. *Aspectos Políticos, Econômicos e Ideológicos da Reforma Econômica da Década de 90. Uma Revisão do Processo de Desnacionalização*. Dissertação de Mestrado apresentada ao Departamento de História do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, UNICAMP, 2004.

GONÇALVES. J.E.P. *Empresas estrangeiras e transbordamentos de produtividade na indústria brasileira: 1997 – 2000*. Dissertação de Mestrado apresentada ao Departamento de Economia da Universidade de Campinas. UNICAMP, 2005.

GONÇALVES, R. *Globalização Financeira, Liberalização Cambial e Vulnerabilidade Externa da Economia Brasileira*. In BAUMANN. R. (org.) Uma Visão Econômica da Globalização. O Brasil e a Economia Global. Rio de Janeiro: Campus/SOBEET, 292 p. 1996.

----------. *Transormações globais, empresas transnacionais e competitividade internacional do Brasil.* Texto para discussão IE/UFRJ N.320. Rio de Janeiro, 1994.

GRAHAM, E. *Transatlantic investment by multinational firms: a rivalistic phenomenon?* Journal of Post-Keynesian Economics, v. 1, n. 1, Fall 1978.

----------. Market *structure and the multinational enterprise: a game theoretic approach.* Journal of International Business Studies, v. 29, n. 1, 1998.

GUDIN, Eugenio. *Análise de Problemas Brasileiros* (Coletânea de Artigos 1958-1964). Rio de Janeiro: Livraria Agir, 1965.

HEJAZI, W. & SAFARIAN, E. *Perspectives on North American Free Trade.Modelling links between canadian trade and foreign direct investment.* Industry Canada Research Publications Program. University of Toronto, paper nº 2, 1999.

HIRATUKA, C. *Empresas transnacionais e comércio exterior: uma análise das estratégias das filiais brasileiras no contexto da abertura econômica.* Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, UNICAMP, 112p. 2002.

----------, *et all* (org). *Padrões de integração comercial das filiais de empresas transacionais*. In: *Internacionalização e desenvolvimento na indústria no Brasil*. São Paulo: Editora UNESP; Campinas, SP: Instituto de Economia da UNICAMP, 2003.

----------, *et all*. *O Investimento Estrangeiro da Economia Brasileira e o Investimento de Empresas brasileiras no Exterior*. Instituto de Economia da UNICAMP, 2003.

----------, *et al*. *Inserção brasileira no comércio mundial no período 1995-2005*. Boletim Neit, n. 9, p. 1-7, ago. 2007. Disponível em: <http://www.eco.unicamp.br/ neit/ boletim.htm>. Acesso em: 20de outubro de 2008.

HYMER, S. *The international operations of national firms***:** a study of direct foreign investment, 253p. (Ph.D. Dissertation). 1966 e 1976.

HUNT, E.K. *História do pensamento econômico.* Tradução: José Ricardo Brandão Azevedo. 10ª edição. Campus. Rio de Janeiro; 1989, 1997.

IBGE Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Pesquisa Industrial Anual* – 2003.

IEDI. Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial. *O investimento estrangeiro na economia brasileira e o investimento de empresas brasileiras no exterior*. SP, 2003.

JAGUARIBE, Hélio. *O nacionalismo na atualidade brasileira*. Rio de Janeiro; ISEB. 1958

JAVORCIK, B. S. *Does Foreign Direct Investment Increase the Productivity of Domestic Firms? In Search of Spillovers through Backward Linkages*. American Economic Review, v. 94, n. 3, p. 605-627, Jun. 2004.

JORGE, Carolina de Almeida. *O impacto da Integração Comercial sobre o Investimento Direto Estrangeiro.* Dissertação de Mestrado. Universidade Federal Fluminense. UFF. Departamento de Economia. Rio de Janeiro, 2007.

KEOHANE, Ro, OOMS, Ud. *The Multinational Firms and International* Regulations. International Organization 29: 169-209. 1975.

KINDLEBERGER, C. P. *American business abroad***:** six lectures on direct investment. New Heaven: Yale University, 1969.

----------. *Desenvolvimento Econômico*. Tradução Sônia Schwartz. São Paulo, Mc Graw-Hill do Brasil, 1976.

KUME, H. *A política de importação no Plano Real e a estrutura de proteção efetiva*. Rio de Janeiro: IPEA, texto para Discussão, n.423, maio, 1996.

----------, PIANI, Guida & SOUZA, Carlos Frederico Bráz de. *A Política Brasileira de Importação no Período de 1987 – 1998. Descrição e avaliação*. Estudos do IPEA. 2003.

KUPFER, D. *Política industrial*. *Econômica,* Rio de Janeiro, v. 5, n. 2, p. 281-298, dez. 2003.

LACERDA, Antõnio Correia. *Globalização e inserção externa da economia brasileira: Política econômica, investimentos diretos estrangeiros e comércio exterior,na década de 1990.* Dissertação de Doutorado. Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas. UNICAMP, 2003.

LANZANA, Antonio Evaristo Teixeira. *Economia brasileira. Fundamentos e atualidades*. 2ª. Ed. São Paulo: Atlas, 2002.

LAPLANE, M., *Investimento Direto Estrangeiro e o Impacto na Balança Comercial nos Anos 90.* IPEA, Brasília, texto para discursão. 1999.

----------. *Efeitos de transbordamento de empresas estrangeiras na indústria brasileira* (1997-2000). Universidade Estadual de Campinas. UNICAMP, 2004.

----------, & SARTI, E. *Investimento direto estrangeiro e a retomada do crescimento sustentado nos anos 90*. Economia e Sociedade, Revista de Economia do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas. UNICAMP, n. 8, jun. 1997.

----------. & SARTI, F. *Investimento direto estrangeiro e o impcato na balança comercial nos anos 90.* Texto para discussão 629. IPEA: Brasília, 1999.

LEMOINE, Françoise. *FDI and the Opering Up of China's Economy.*CEPII. Paris, France, 2000.

----------. *O investimento direto estrangeiro e a internacionalização da economia brasileira nos anos 90*. In: *Internacionalização e desenvolvimento na indústria no Brasil.* São Paulo: Campinas, SP. Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas. UNICAMP, Editora UNESP; 2003.

----------, *et all* (org). *Lá inversion extranjera directa em el Mercosur: El caso brasileno*. In: CHUDNOVSKY, D.(org) *El boom de inversión extranjera directa em el Mercosur*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno de Argentina Editores, 2001.

LIMA JR. Antônio José Medina. *Determinantes do Investimento Direto Estrangeiro no Brasil.*Faculdade de Ciências Econômicas. Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG. CEDEPLAR, 2005.

MAGNOLI, Demétrio. *Globalização: estado nacional e espaço mundial*. 2ª edição. São Paulo: Moderna, 2003.

MARTINS, C.E. *Globalização, dependência e neoliberalismo na América-latina*. Tese de Doutorado em Sociologia. Departamento de Sociologia da Universidade Estadual de Campinas. UNICAMP. Editora UNESP; São Paulo, 2003.

MARKUSEN, J. R. *Multinationals, Multi-Plant Economics, and the Gains from Trade*. Journal of International Economics. 16, maio: 205-26. 1984.

MENDONÇA de BARROS, Luiz Carlos. *A Economia política do Desenvolvimento* In: BIELSCHOWSKY. R. e MUSSI,c. (ORG) *Políticas para a retomada do crescimento: reflexões de economistas brasileiros*. IPEA: Brasília, pg. 107 a 116, 2002.

MORAES, Reginaldo C. Estado, *Mercado e outras Instituições Reguladoras*. Lua Nova, n. 58, p. 121 – 140; 2003.

MOREIRA, M.M. *Capital estrangeiro sobre uma economia aberta: impactos recentes sobre a produtividade, concentração e comércio exterior*. Texto para discussão BNDES, n.67, 1999.

----------. & CORREA, P.G. *Abertura comercial e industrial: o que se pode esperar e o que vem obtendo*. Rio de Janeiro: IPEA, Texto para discussão, n.703, 1996.

MOREIRA, Vânia Maria Losada. *Nacionalismos e reforma agrária nos anos 50.* Rev. Bras. Hist., São Paulo, v. 18, n. 35, 1998. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-01881998000100015&lng=es&nrm=iso>. Acesso em: 27 set. 2008. Pré-publicação. doi: 10.1590/S0102-01881998000100015.

NONNENBERG, Marcelo Braga *et all. O crescimento Econômico e a competitividade Chinesa.* Texto de discussão, nº 1333. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA. Rio de Janeiro, 2008.

----------, & MENDONÇA, Mário Jorge Cardoso de. *Determinantes dos Investimentos Diretos Externos em Países em Desenvolvimento.* IPEA. Texto para discussão nº 1016. Rio de Janeiro. Março/2004.

OLIVEIRA JR. M.M. *Inovação pela administração do conhecimento. IN: Simpósio da gestão da inovação Tecnológica*. Anais do XXI Simpósio da Gestão da Inovação Tecnológica. São Paulo, 2000.

PINTO, Anibal. *Naturaleza e implicaciones de la heterogeneidad estructural de la América Latina.* El Trimestre Econômico, nº, 145, México, D.F. Fondo de Cultura Econômica, janeiro-março, 1970.

----------, *Notas sobre los estilos de desarrollo en América Latina,* Revista de la CEPAL, nº 1, primeiro semestre, 1976, p.97 – 128.

PORTER. Michael E. *A Vantagem Competitiva das Nações*. Tradução Waltensir Dutra. Rio de Janeiro: Campus, 1993.

RAMOS, R. L. O. *O comportamento das importações e exportações brasileiras com base no sistema de contas nacionais: 1980-1997*. Rio de Janeiro: IBGE, 1998.

ROBERTSON, R. *Defining North American Economic Integration*. Department of Economics Macalester College, 2004.

RODRIGUES, Fernando Henrique Lemos. *Investimento direto estrangeiro e empresas transnacionais no Brasil: Reflexões de pensadores da Cepal* (Perspectiva histórica do pós-guerra ao início do século XXI). Dissertação de Mestrado.. Instituto de Economia. Campinas da universidade Estadual de Campinas. UNICAMP. Editora UNESP, 2006.

SARTI, F. & LAPLANE, M. *O investimento direto estrangeiro e a internacionalização da economia brasileira nos anos 90*. Revista Economia e Sociedade, Campinas, 2003.

SILVA, C. L. da. *Investimento estrangeiro direto: da dependência à globalização*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 2005.

SILVA, Luciane Acioly. *Brasil, China e Índia: o investimento direto externo nos anos noventa*. Tese (Doutoramento). Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas. UNICAMP. Campinas, 2004.

----------, *China: Uma inserção externa diferenciada.* Revista de Economia Política Internacional. n.7, outubro e dezembro de 2005.

SILVA. M.L. da. *A inserção internacional das grandes empresas nacionais*. In: *Internacionalização e desenvolvimento na indústria no Brasil*. São Paulo: Editora UNESP; Campinas, SP: Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas. UNICAMP, 2003.

SOCHAZCEWSKI, Antonio Cláudio. *Políticas de crescimento e o futuro do Brasil*. In. Políticas para a retomada do crescimento - *Reflexões de economistas brasileiros.* Org. BIELSCHOWSKY, Ricardo & MUSSI, Carlos. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Brasília, 2002.

SUKUP, V. A *China frente à globalização: desafios e oportunidades*. Revista brasileira de Política Internacional, v. 45, n.02. Brasília, 2002.

TAVARES. M.C. & BELLUZZO, Luiz Gonzaga de. *Desenvolvimento no Brasil. Relembrando um velho tema.* In: Políticas para a retomada do crescimento brasileiro – Reflexões de economistas brasileiros. Org. BIELSCHOWSKY, R. & MUSSI, C.IPEA, 2002.

TAVARES,M.C. & FIORI,J.L. *Desajuste Global e Modernização Conservadora*. Editora Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1993, 1996.

UNCTAD. United Nations Conference on Trade and Development. *World Investment Report 2002*: transnational corporations and export competitiveness, (Annexes). New York: United Nations, 2002.

----------, *Handbook of Statistics*. Disponível em: <www.unctad.org>. Acesso em: 12 de fevereiro de 2009.

----------, United Nations Conference on Trade and Development. *FDI Determinants and TNC Strategies: The Case of Brazil***.** Geneva: United Nations Publications, 2000.

VERGARA, S. & KATZ, J. *La competitividad internacional y el desarrollo nacional: implicâncias para la política de Inversión Extranjera Directa en América Latina*. Série Desarrollo Prodctivo, n.107. Ago., 2001.

ZAROTIADIS, G e MYLONIDIS, N. *FDI and trade in the UK: Substitutes or Complements?* ETSG. European Trade Study Group, Greece. 2005.