

O investimento direto estrangeiro em uma nova estratégia industrial

*The foreign direct investment in
a new industrial strategy*

WINSTON FRITSCH*
GUSTAVO H. B. FRANCO**

RESUMO: O artigo discute os princípios normativos sobre os quais as políticas brasileiras de investimento estrangeiro direto devem se pautar. Parte de considerações sobre as tendências globais em relação à industrialização e ao comércio mundial – especialmente no que diz respeito aos novos desenvolvimentos tecnológicos – e busca identificar alguns elementos cruciais na relação entre o Brasil e a economia mundial a serem comprados por empresas multinacionais. A seguir o artigo trata de questões relacionadas ao acesso a mercados e transferência tecnológica enfatizando a importância das firmas estrangeiras para o futuro da industrialização brasileira e desempenho das exportações.

PALAVRAS-CHAVE; Investimento direto estrangeiro; política industrial; liberalização.

ABSTRACT: The paper discusses the normative principles on which Brazilian policies towards foreign direct investment should be based. It starts from considerations about global trends regarding world industrialization and trade – especially as connected with new technological developments – and seeks to identify some crucial elements in the relationship between Brazil and the world economy to be shopped by multinational corporations. Next the paper deals with issues related to market access and technological transfer emphasizing the importance of foreign firms for the future of Brazilian industrialization and export performance.

KEYWORDS: foreign direct investment; industrial policy; liberalization.

JEL Classification: F21; L52.

O papel a ser atribuído às empresas estrangeiras, ou associações entre empresas nacionais e estrangeiras, em qualquer estratégia de desenvolvimento, deve definir-se em função da existência de certas vantagens específicas que o aporte de capital, tecnologia e outros intangíveis associados à participação estrangeira no

* Departamento de Economia da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro - PUC/RJ, Brasil.

** Departamento de Economia da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro -PUC/RJ, Brasil.

controle da empresa podem trazer para a consecução dos objetivos gerais desta estratégia. Portanto, é importante que, preliminarmente à definição de políticas específicas em relação ao investimento direto, ou às empresas de capital estrangeiro, definam-se esses objetivos gerais.

Existem hoje poucas dúvidas de que o grande desafio na elaboração de uma nova estratégia de desenvolvimento para o país no final dos anos oitenta é atender ao duplo objetivo de contínuo aumento da produtividade – sem o que não pode haver aumento significativo da renda real – e geração de empregos capazes de absorver o crescimento da força de trabalho urbana às altas taxas atualmente projetadas. O único modo de tornar compatíveis esses objetivos conflitantes é promovendo o crescimento acelerado do produto industrial.

Entretanto, existe também amplo consenso de que o modelo de industrialização seguido nas últimas quatro décadas perdeu a funcionalidade nos últimos anos em função de pelo menos três razões: a primeira foi a progressiva redução da magnitude relativa dos impactos intersetoriais de novos projetos de substituição de importações, causada pela crescente autarquização e integração vertical da economia, o que torna hoje impossível contar com a velha estratégia como indutora de expansão. O novo padrão de crescimento industrial deverá refletir investimentos voltados a atender uma evolução mais equilibrada da demanda doméstica e o imperativo de continuado dinamismo da exportação de manufaturados, decorrente da restrição de longo prazo criada pela dívida externa.

A segunda, que se fará sentir de forma crescente com o passar do tempo, relaciona-se com a inviabilidade política e a irracionalidade econômica da manutenção dos níveis de proteção industrial inerentes ao antigo modelo, em um cenário de crescimento dinâmico das exportações e restauração progressiva da credibilidade internacional. Por um lado, o Brasil deverá enfrentar crescentes pressões dos países industriais para que promova maior liberalização comercial e renuncie ao tratamento diferenciado e preferencial – por eles concedido tradicionalmente ao Brasil, no âmbito de acordos multilaterais de comércio, por força da condição de subdesenvolvimento que se busca superar – como decorrência natural da irreversível integração e crescente projeção do país no conjunto das economias ocidentais que podem se traduzir em agravantes aos problemas de acesso a mercados já enfrentados por nossas exportações de manufaturados.¹ Por outro, à medida que caia a proporção dos pagamentos de juros ao exterior como proporção do PIB e se restabeleçam os fluxos de financiamento, a manutenção de altos superávits comerciais e consequente acumulação de reservas não se justifica do ponto de vista de uma economia que deseja maximizar a taxa de formação de capital. Neste cenário, a progressiva redução da transferência de recursos para o exterior como proporção do produto implica aumento da propensão a importar, isto é, a parcela de importações no PIB.²

¹ Veja-se M. P. Abreu & W. Fritsch (1988).

² Veja-se W. Fritsch & G. H. B. Franco (1988b).

A terceira, finalmente, decorre da brutal erosão da capacidade de financiamento do setor público, com isso comprometendo o uso amplo de subsídios creditícios e fiscais, os quais forneciam um dos principais pilares da antiga estratégia. A manutenção do atual conjunto de subsídios ao setor privado e o nível de investimento requerido para o crescimento eficiente das empresas industriais de propriedade estatal podem se mostrar incompatíveis com outros objetivos da política econômica – notadamente o aumento de investimentos em infraestrutura social – a menos de substancial aumento da poupança do setor público.

Da natureza desses problemas decorre que: 1) a modernização tecnológica e o aumento de competitividade internacional do setor industrial e 2) o aumento da parcela de poupança privada no financiamento da formação de capital na indústria, devem ser objetivos parciais, mas crucialmente necessários em uma estratégia de modernização industrial. Neste contexto, o comportamento das empresas estrangeiras que operam no país pode ser elemento extremamente importante do sucesso dessa estratégia.

Este artigo discute os princípios normativos que deveriam orientar a política em relação ao investimento direto estrangeiro com vistas aos objetivos parciais indicados acima, a partir de um diagnóstico sumário dos principais elementos do processo de reestruturação internacional da indústria, e suas tendências mais recentes (nas seções 1 e 2). Discute-se em seguida, nas seções 3 e 4, as interrelações entre tecnologia, comércio de manufaturados e industrialização, enfatizando os possíveis papéis das empresas estrangeiras no processo de transferência de tecnologia e no sentido de contornar obstáculos protecionistas aos principais mercados do Norte. Na seção 5 trazemos uma discussão mais específica sobre as políticas com relação ao capital estrangeiro.

1. TENDÊNCIAS RECENTES DO PROCESSO DE INTERNACIONALIZAÇÃO DA INDÚSTRIA

A redefinição de uma nova divisão internacional do trabalho entre países avançados e NICs deverá ser condicionada de modo decisivo nos próximos anos por tendências globais relativas à reestruturação internacional da indústria motivadas principalmente pelas consequências de desequilíbrios macroeconômicos – em particular menores ritmos de crescimento e realinhamentos cambiais – e pela significativa aceleração no ritmo de inovação tecnológica em algumas indústrias. Diante da importância que as empresas multinacionais (EMNS) viriam a assumir no cenário internacional – em especial a sua importância no comércio mundial de manufaturados, seu peso na estrutura industrial dos países industriais e NICs, e a sua importância como agentes produtores de inovação tecnológica – suas estratégias de ajustamento às modificações esperadas no cenário internacional devem assumir importância capital para determinar traços importantes da reestruturação internacional da indústria.

A evolução da industrialização e do comércio no mundo capitalista após 1945

foi significativamente influenciada pelo processo de realocização internacional da produção, implícito ao fenomenal crescimento das EMNs nesses anos. O valor estimado do estoque de investimento direto estrangeiro (IDE) cresceu a taxas próximas a 10% durante todo este período, ou seja, muito mais rapidamente do que cresceu o valor adicionado na indústria, que registrou taxas de crescimento da ordem de 5% até meados da década de setenta e da ordem de 2% na década seguinte. O comércio internacional cresce a taxas bastante altas no pós-guerra e o comércio intrafirma registra um crescimento ainda mais extraordinário: este tipo de comércio tinha, provavelmente, proporções insignificantes em 1945, mas já no começo dos anos setenta atingiria proporções entre 30% e 50% do total das exportações, ou importações, dos principais países avançados, e seria de importância ainda maior em ramos de produtos de maior intensidade tecnológica. De forma análoga, a parcela da produção doméstica de responsabilidade de EMNs, que era de pequenas proporções ao fim da guerra atinge proporções superiores a um terço – mas que chegam a mais de 60% em casos como do Canadá e da Bélgica – duas décadas mais tarde.

As formas através das quais as EMNs influenciaram a industrialização e o comércio mundial, e especialmente nos NICs, variaram ao longo do tempo; a experiência brasileira parece mostrar que a influência das EMNs teria sido muito significativa tanto no tocante ao volume e ao ritmo de acumulação de capital, mas também no sentido de reforçar a orientação “para dentro” durante o período de substituição de importações nos anos cinquenta, e “para fora” a partir de meados dos anos sessenta.³ Trata-se aí, é claro, de uma combinação de políticas domésticas e influências exógenas manifestadas através da ação das EMNs. Todavia, é importante observar que, em última instância, são as percepções das oportunidades que se abrem na economia internacional que condicionam tanto a política brasileira, quanto as estratégias das EMNs.

É interessante observar que a crescente extroversão das EMNs aqui localizadas a partir de meados dos anos sessenta de modo algum é um fenômeno brasileiro: em média a propensão a exportar (exportação como proporção das vendas) das MNs americanas aumenta de 18,6% em 1966 para 30,8% em 1977 e para 38,3% em 1986. Para o Brasil estes números foram 3,0%, 8,7% e 17,4%, respectivamente, e para o México 3,2%, 10,4% e 34,8%, respectivamente⁴ É fora de dúvida que este fenômeno está intimamente ligado ao extraordinário crescimento do comércio intrafirma em manufaturados, e à crescente internacionalização da indústria observada a partir dos anos sessenta.

A crescente orientação internacional das EMNs se deve aos desafios impostos pela dura realidade dos anos setenta, aí incluindo inovações tecnológicas de grande importância, o surgimento de novos e poderosos competidores, crescimento mais lento, e as complicações associadas aos choques do petróleo. Em grande medida

³ Veja-se W. Fritsch & G. H. B. Franco (1988e).

⁴ Veja-se W. Fritsch & G. H. B. Franco (1988c).

estratégias de realocização industrial foram utilizadas pelos grandes grupos multinacionais, frequentemente com o apoio de seus governos, como instrumento de ajuste às condições mais adversas da economia internacional. Isto se observa de forma muito clara, por exemplo, através dos padrões típicos de IDE japonês nos anos setenta. Note-se, em primeiro lugar, que o crescimento deste foi de toda forma excepcional nesses anos: em 1967 o estoque de IDE japonês representava somente 1,3% do estoque total de IDE da parte de países desenvolvidos e subdesenvolvidos – estimado em US\$ 110,4 bilhões. Em 1978 esta parcela seria aumentada para 7,1%, enquanto o estoque total alcançaria US\$ 361,3 bilhões.⁵ Entre 1973 e 1983 o IDE japonês cresceria a taxas anuais da ordem de 23,5%.⁶

O IDE japonês tem uma série de características peculiares, e talvez a mais interessante seja a de que se constituía, na maior parte dos casos, em uma estratégia de ajustamento em função de mudanças adversas nas condições domésticas de produção, ou mais especificamente, uma estratégia de realocização de exportações tornadas não competitivas por aumentos de salário real e em função da escassez de recursos naturais no Japão. Um importante corolário da realocização era o de que a produção das firmas emigradas se dirigia aos mercados para os quais o Japão previamente exportava, e também para o próprio mercado japonês. Dessa forma, a realocização seria essencialmente criadora de comércio.

É importante observar, no entanto, que o fenômeno da “relocalização como ajustamento” de modo algum se restringe às indústrias japonesas intensivas em trabalho, e nem mesmo ao conjunto do IDE japonês. Na verdade, é possível argumentar que esta é uma característica dos anos setenta perceptível no IDE em geral, e que se manifesta também através do florescimento das “novas formas” de investimento internacional.⁷ De fato, os desafios da economia internacional nos anos setenta seriam encarados por gigantescas corporações internacionais, um fato inédito na história do capitalismo, neste momento controlando vastas redes de filiais espalhadas pelo mundo inteiro, o que lhes conferia incríveis graus de liberdade em termos de estratégias de ajustamento.⁸ As turbulências dos anos setenta forneceriam todo o incentivo necessário para que as corporações multinacionais deixassem de ser de “federações de subsidiárias autônomas”⁹ para tornarem-se organizações capazes de dispersar atividades – não só diferentes estágios da atividade manufatureira mas também as funções de P&D, marketing, administração financeira e de aquisições – em muitas localizações diferentes de acordo com uma lógica de efi-

⁵ US Department of Commerce (1984, p. 45).

⁶ K. Kojima (1985, p. 100).

⁷ C. Oman (1984).

⁸ Veja-se J. H. Dunning (1988).

⁹ M. Porter (1988, p. 45).

ciência e racionalização em escala global, ou seja, tirando vantagem da “flexibilidade operacional e [d]as externalidades de um sistema multinacional”.¹⁰

Esta transição foi consideravelmente apressada pelas reduções nos custos de coordenação e comunicação em consequência de avanços tecnológicos importantes nas áreas de informática, telecomunicações e transportes. Essas gigantescas corporações globais fariam amplo uso de estratégias de “relocalização como ajustamento”, certamente muito além de simplesmente enviar para países de mão-de-obra barata os segmentos intensivos em trabalho em suas cadeias produtivas. Suas estratégias envolveriam uma variedade de possíveis vínculos com fornecedores e competidores, pequenos e grandes, cooperativos ou competitivos, em diferentes lugares do mundo, incluindo *joint ventures*, arranjos contratuais de diversas naturezas (contratos de serviços, consultoria, fábricas *turn-key*, subcontratação etc.) e mesmo a aceitação de uma interdependência tecnológica tácita.

Em suma, a emergência de padrões globais de competição marcaram importantes transformações estruturais na economia mundial, de amplas e ainda não inteiramente entendidas consequências sobre o funcionamento das relações econômicas internacionais. Pelo menos três efeitos importantes dessas mudanças podem ser identificados ainda que em caráter apenas preliminar: 1) a internacionalização da indústria, induzida pelo uso crescente de estratégias de “relocalização como ajustamento” por corporações internacionais competindo em escala global; 2) novos mecanismos de competição e cooperação entre firmas, em consequência de uma crescente interdependência tecnológica de firmas especialmente em setores de alta tecnologia; e 3) multiplicação das oportunidades de comércio, não necessariamente entre EMNs, mas certamente ligadas a processos de racionalização global associados às estratégias desses grupos.

O IDE nos anos setenta e oitenta tem se constituído em um importante veículo de integração da economia mundial, e é no contexto desses processos, e à luz da experiência recente de transferência de capacidade produtiva, especialmente exportadora, para o Sul dentro dos grupos multinacionais, e das mudanças determinadas a partir daí nos padrões de comércio e industrialização nos NICs, que os membros desse seleto grupo devem exercer suas escolhas no tocante às suas “locomotivas de crescimento”.

2. PERSPECTIVAS PARA O INVESTIMENTO INTERNACIONAL

As tendências globais no tocante ao comércio de manufaturas e ao IDE nos próximos anos deverão ser condicionadas pelo baixo crescimento na área da OECD e pelas mudanças esperadas nos padrões de competitividade entre os principais países industriais, as quais se devem a fatores tecnológicos (amadurecimento e excesso de capacidade de algumas indústrias, importantes inovações em outras)

¹⁰ B. Kogut (1983, p. 42).

mas serão exacerbadas pela provável depreciação adicional do dólar. Projeções sobre essas tendências repousam hoje, basicamente, em avaliações sobre as enormes repercussões do ajuste externo norte-americano na presença de dificuldades para a coordenação de políticas macroeconômicas nos principais países industrializados. As projeções da própria OCDE para o crescimento do produto e da demanda doméstica nesses países¹¹ apontam para números bastante modestos, e mesmo assim, nos próximos dois anos o déficit em conta corrente americano se estabilizaria acima dos US\$100 bilhões, de modo que não se restabeleceriam as condições fundamentais para a estabilidade da atual estrutura de taxas de câmbio. As perspectivas de médio prazo seriam, portanto, de recorrentes pressões sobre o dólar e permanente tensão nos mercados financeiros internacionais.

No que concerne aos fluxos de investimento “para fora” a partir das economias centrais, a influência dominante deverá ser a reestruturação geográfica dos fluxos de comércio mundial de manufaturados provocada pela perda de competitividade de plantas sediadas na Europa e Japão vis-à-vis na área do dólar. É importante observar que a depreciação da moeda americana deve ter impacto diferenciado sobre a competitividade japonesa e europeia em manufaturas de diferentes graus de sofisticação tecnológica. O excepcional desempenho comercial do Japão nas últimas décadas não se deveu somente ao notável crescimento de suas exportações de produtos industrializados de maior conteúdo tecnológico em relação às economias do Atlântico Norte. Em grande medida, o crescente saldo comercial japonês no comércio de manufaturas foi também gerado por um contínuo processo de mudança estrutural que manteve praticamente constante as importações de manufaturas como proporção do PIB, e permitiu a defesa dos mercados domésticos contra a penetração de produtos intensivos em mão-de-obra ou matérias-primas em grau muito maior do que em outras economias industriais.

A amplitude da apreciação cambial ocorrida desde 1985 e o enfraquecimento adicional do dólar projetado para o futuro, somados à elevação temporal dos salários reais no Japão deve, todavia, provocar uma rápida erosão da competitividade japonesa em vários setores classificados como de baixa tecnologia, tais como construção naval e metalurgia de ferrosos, nos quais os países europeus já enfrentam problemas de competitividade, reestruturação e redução de capacidade há vários anos.

Além disso, nas áreas de média e alta tecnologia, os movimentos cambiais devem pressionar relativamente mais a indústria europeia, cuja performance comercial em anos recentes tem sido inferior à do Japão. Nesses setores, os movimentos cambiais devem contribuir para acelerar o processo de desintegração vertical em algumas indústrias como material de transporte e eletrônica – intensificando os processos de *sourcing* e subcontratação – quanto para aumentar o investimento direto, seja pela maior internacionalização das atividades das MNs, seja por novos

¹¹ Veja-se OECD (1987a)

investimentos, ou pela migração de certas indústrias para o Sul, com vistas a garantir sua competitividade na área do dólar.

No caso do Japão este efeito deve acelerar decisivamente o processo, já iniciado, de perda de competitividade e migração de indústrias intensivas em mão-de-obra e em matérias-primas importadas. O aspecto mais marcante dessas mudanças deverá ser a internacionalização da indústria japonesa – cuja produção fora dos limites do arquipélago totaliza hoje apenas 3% do total, contra cerca de 20% nos Estados Unidos e na Alemanha Ocidental – e a forma pela qual este fenômeno terá lugar, isto é, se pela exportação do modelo dos *keiretsu* ou pela desintegração vertical do sistema industrial do país em suas operações transnacionais.

Em resumo, existe um nexos entre as mudanças nos padrões de comércio em manufaturas, a distribuição da origem geográfica e setorial do IDE e as oportunidades de comércio para a periferia semi industrializada. A aceleração do processo de reestruturação industrial na Europa e no Japão provocada pela alteração das taxas de câmbio abre, entretanto, grandes perspectivas para investimentos voltados para a exportação em países em desenvolvimento situados na área do dólar e cujo tamanho, tenha permitido constituir uma base industrial relativamente integrada. De fato, nos setores primeiro afetados nos países centrais pelo aumento de importações decorrente da realocação de capacidade produtiva eficiente em escala global no sentido das economias periféricas ocorrido nas últimas décadas – tais como têxteis, artigos de vestuário, calçados e uma gama de produtos eletrônicos –, o fator locacional decisivo foi o custo e a docilidade da mão-de-obra nas economias exportadoras. Economias de escala e integração e sofisticação tecnológica do parque industrial não tiveram o papel determinante que poderão vir a ter nos setores agora afetados.¹²

As indivisibilidades associadas ao novo ciclo de inversões nas indústrias de média e alta intensidade de P&D – e mesmo em setores de baixa intensidade, mas intensivos em capital – com vistas à exportação revestem de importância aspectos locais estratégicos para a eleição dos potenciais receptores, tais como a existência de uma estrutura industrial verticalmente integrada e capacitação tecnológica, além do compromisso com políticas voltadas para o estímulo às exportações. Estas são características que, em grau variável, são possuídas por um conjunto restrito de países em desenvolvimento que nas últimas décadas conseguiu ampliar sua fatia nos mercados dos países industriais mesmo em manufaturas de maior sofisticação tecnológica. Neste conjunto destacam-se nitidamente dois grupos regionais de países líderes: o dos “dragões” do leste da Ásia – Coreia do Sul, Formosa, Hong-Kong e Cingapura – e o das maiores economias da América Latina, notadamente Brasil e México.

¹² Como sublinha recente relatório da OECD, “o problema envolvido em transitar-se, em países em desenvolvimento, da produção para a exportação através de investimentos diretos de caráter trabalho-intensivo para a produção para a exportação através de investimentos diretos intensivos em capital permanece como um dos mais importantes problemas no que concerne ao investimento direto internacional em países em desenvolvimento”. OECD (1987b, p. 39.)

Análises recentes da atratividade relativa entre esses dois conjuntos de países tenderam a sublinhar o fato de que os NICs asiáticos deverão atrair o grosso do investimento direto Norte-Sul nos próximos anos e projetam mesmo uma queda nas inversões na América Latina.¹³ É indiscutível que as economias mais pobres do leste do Pacífico – da ASEAN (Associação das Nações do Sudeste da Ásia), além de Hong-Kong, Coréia do Sul e Formosa – possuam vantagens locais excepcionais como base para a realocação de plantas de empresas japonesas tornadas não competitivas pelos movimentos de salários e câmbio. De fato, estas economias já estão sendo as grandes beneficiárias de um surto de investimento direto japonês associado à migração de várias indústrias intensivas em mão-de-obra e de baixa tecnologia.¹⁴

Entretanto, no caso dos investimentos mais intensivos em tecnologia ou dos investimentos japoneses em indústrias mais intensivas em capital, como siderurgia e construção naval, que devem vir a ter importância crescente no futuro, no leste da Ásia apenas a Coréia do Sul e, em certa medida Formosa, poderiam ter a escala e infraestrutura necessárias para produzir de forma eficiente. Além disso, mesmo nos casos de investimentos voltados para a exportação, vários fatores podem vir a afetar negativamente as vantagens relativas dos NICs asiáticos na atração dos potenciais investidores: 1) provável aumento do protecionismo americano e europeu contra suas exportações; 2) crescente competição da parte dos NECs; 3) pressões do G-7 para apreciar suas moedas (especialmente Formosa); 4) a menor tradição europeia na produção manufatureira na área do Pacífico; e 5) o fato de que a indústria coreana deve vir a enfrentar as consequências da convivência com sindicatos livres do que pode resultar aumentos mais rápidos de salários reais.

Todos esses fatores podem atuar no sentido de reduzir a atratividade relativa dos NICs asiáticos vis-à-vis as economias semi industriais latino-americanas. Todavia, o mais importante a ressaltar na análise da distribuição dos fluxos futuros de investimento estrangeiro é o caráter determinante das perspectivas do mercado doméstico nas decisões de investimento direto em economias semiindustrializadas de maior porte, mesmo se orientados com vistas à exportação. Nesse sentido, em uma quadra em que se prevê um crescimento do comércio mundial de manufaturas muito abaixo da média histórica, o grande peso das exportações como componente de demanda agregada exibido pelos NICs asiáticos deve atuar como fator inibidor do dinamismo desses países e pode vir a reduzir a vantagem que desde a eclosão da crise da dívida exibem como receptores de investimentos diretos em relação à América Latina.

A menor abertura, a maior escala dos mercados domésticos, o maior grau de penetração do capital estrangeiro de diversas origens em diversos setores e, em especial, a razoável capacitação tecnológica das maiores economias latino-americanas são, portanto, vantagens locais importantes. Mas a retomada do inves-

¹³ Veja, por exemplo, Group of Thirty (1984, pp. 33-6) e OECD (1987b, pp. 14-5).

¹⁴ Ver “Why Japan Invests in Asia”, em *The Economist*, 23.1.1988, p. 65.

timento direto nesses países, e no Brasil em particular, depende crucialmente da retomada do crescimento sustentado, do afastamento do fantasma da possibilidade de restrições cambiais severas que paira desde 1982. Estas metas, por outro lado, dependem crucialmente da capacidade do governo em particular um programa de estabilização que permita afastar a perspectiva de hiperinflação que hoje aterroriza igualmente investidores nacionais e estrangeiros.

TECNOLOGIA, COMÉRCIO E INDUSTRIALIZAÇÃO: EM BUSCA DE UM NOVO MODELO

Nossa “vocação agrícola” se tornou uma curiosidade histórica em função de termos atingido a posição de quinta economia industrial do planeta, e, como decorrência, a motivação básica das políticas governamentais no pós-guerra, a urgente necessidade de acelerar a industrialização, ou de implantar a indústria, perdeu sua razão de ser. Nesse contexto, os próximos passos deste nosso gigante industrial parecem cercados de uma dose razoável de hesitação.

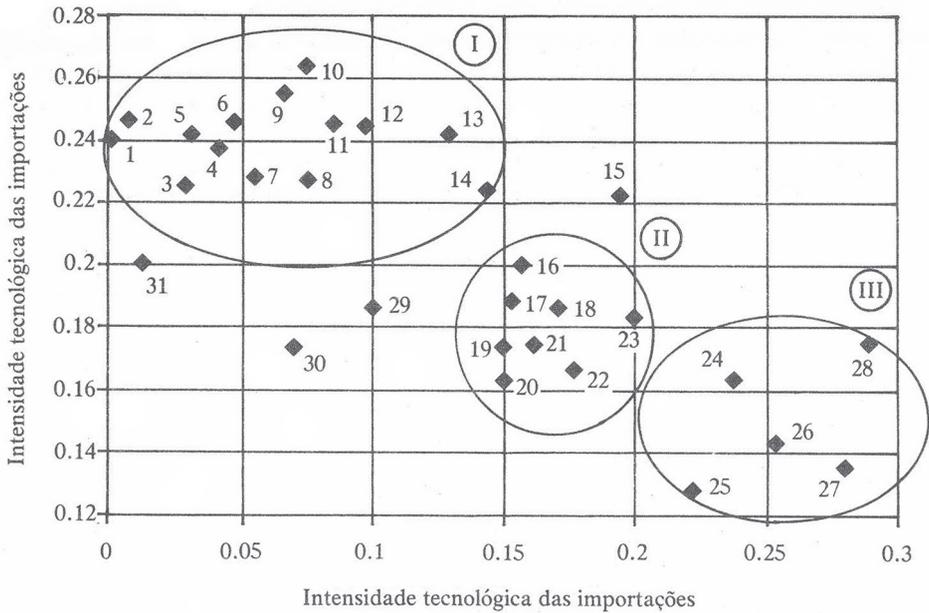
Nos anos recentes o foco do debate sobre a industrialização brasileira moveu-se, por um lado, na direção de questões relativas à tecnologia – especialmente relacionadas ao hiato tecnológico Norte-Sul e às implicações da “dependência tecnológica” – e por outro, no sentido de explicações alternativas para os determinantes do desempenho diferenciado das economias latino-americanas e do Sudeste Asiático e seus modelos alternativos de industrialização. A experiência asiática adquiriu importância especial recentemente uma vez que se atingiu um consenso em torno da absoluta necessidade de acelerar o crescimento das exportações na América Latina nos próximos anos, e nesse sentido a experiência dos NICs asiáticos traria diversos ensinamentos de interesse.

Existem, no entanto, diversas ambiguidades quanto às lições realmente aplicáveis do modelo asiático. Curiosamente tem sido utilizado como justificativa para menor proteção, um tratamento mais liberal para o capital estrangeiro e uma presença reduzida do Estado na economia, principalmente em função do exemplo de Cingapura, e frequentemente a experiência coreana funciona no sentido precisamente oposto, como exemplo bem-sucedido de proteção seletiva, grande e eficiente intervenção estatal e restrições   atuação do capital estrangeiro.

No tocante ao tratamento do capital estrangeiro, a discussão brasileira deságua na delicada questão da “dependência tecnológica”. Um elemento crucial para o crescimento continuado das exportações, ou em termos mais gerais da orientação “para fora”, ou da modernização da economia, refere-se à viabilidade – e sob diferentes possíveis regimes de tratamento do capital estrangeiro – de uma diversificação contínua da pauta de exportações e da produção industrial na direção de produtos de maior conteúdo tecnológico mesmo em um contexto de rápido progresso tecnológico. Neste contexto é preciso considerar: 1) que padrões de especialização devem ser determinados a partir do acesso diferenciado às inovações tecnológicas; 2) como deve evoluir no tempo o nível absoluto de conteúdo

tecnológico das exportações e da produção industrial nos NICs, e no Brasil em especial; e 3) o que deve ocorrer ao longo do tempo com o nível relativo de conteúdo tecnológico do comércio e da produção industrial em NICs e países avançados, ou seja, com o hiato tecnológico.

Com relação ao primeiro problema convém observar a evidência contida no gráfico abaixo.



Países (Os números entre parênteses indicam a posição do país no ranking para despesas de P & D por trabalhador):

Grupo I:

- 1 - Filipinas (29)
- 2 - Chile (22)
- 3 - Nova Zelândia (18)
- 4 - Finlândia (15)
- 5 - Turquia (23)
- 6 - Coréia (24)
- 7 - Austrália (14)
- 8 - Portugal (27)
- 9 - Argentina (25)
- 10 - Brasil (21)
- 11 - Colômbia (31)
- 12 - Espanha (20)
- 13 - Canadá (11)
- 14 - Cingapura (24)

Grupo II:

- 16 - Áustria (17)
- 17 - Itália (16)
- 18 - Suécia (3)
- 19 - Irlanda (19)
- 20 - Dinamarca (13)
- 21 - Bélgica (9)
- 22 - Holanda (4)
- 23 - França (7)

Grupo III:

- 24 - Reino Unido (12)
- 25 - Japão (10)
- 26 - Alemanha (5)
- 27 - EUA (1)
- 28 - Suíça (2)

Não Agrupados:

- 15 - Israel (8)
- 29 - Noruega (6)
- 30 - Índia (30)
- 31 - Grécia (26)

Detalhes e metodologia em W. Fritsch & G. H. B. Franco (1988e).

O gráfico parece indicar um padrão de especialização muito claro: os países do grupo I, no qual está incluído o Brasil, são aqueles que têm as menores despesas de P&D por trabalhador, e são aqueles que importam mercadorias de alto conteúdo tecnológico e exportam mercadorias de baixo conteúdo tecnológico. Os do grupo III comportam-se de modo absolutamente simétrico, isto é, são aqueles que têm maiores despesas de P&D por trabalhador e exportam mercadorias *high-tech* e importam *low-tech*. O grupo II, dos intermediários, parece mais próximo do terceiro que do primeiro.

Estes padrões – a existência de uma região “inovadora” e outra “imitadora” ou “dependente” – não são nada surpreendentes. O interessante a observar é a composição dos grupos “dependente” e “intermediário”, e a partir daí considerar as implicações de uma posição de “inferioridade”, tal como a do Brasil, Coréia, Canadá e Austrália, no tocante ao desenvolvimento econômico ou o padrão de vida da população. Aparentemente, pertencer ao grupo I não traz necessariamente nenhuma implicação perversa no tocante ao desempenho econômico do país.

Nesse sentido é importante considerar os níveis *absolutos* de produtividade ou conteúdo tecnológico que prevalecem nas regiões “dependentes”, ou seja, cabe perguntar se tem havido uma elevação nos níveis de conteúdo tecnológico das exportações e da produção industrial dos NICs. A evidência para a diversificação das exportações dos NICs na direção de produtos de maior intensidade tecnológica é bastante robusta, tal como pode ser visto na tabela abaixo:

Tabela 1: Comércio dos NICs' com países da OECD:
intensidade tecnológica* 1964-85

	1964	1973	1980	1985
Importações da OECD – parcela dos NICs				
alta	0,6	5,6	8,4	11,3
média	1,4	1,8	2,9	5,0
baixa	4,6	7,1	8,3	12,1
Exportações dos NICs para a OECD				
alta	2,2	17,6	21,5	25,0
média	15,9	13,9	18,5	21,6
baixa	81,6	68,4	59,8	53,2
total	100,0	100,0	100,0	100,0

* Coréia, Cingapura, Hong Kong, Formosa, Brasil e México. Detalhes e metodologia em 'W. Fritsch & G. H. B. Franco (1988e).

A tabela revela uma significativa penetração das exportações dos NICs nos países da OECD e também uma significativa mudança na composição das exportações dos NICs na direção de produtos de maior conteúdo tecnológico. É claro que uma parte significativa de nossas exportações de produtos de alta tecnologia são, na verdade, produtos de tecnologia “madura” (aviões, por exemplo) nos quais a competitividade depende principalmente de custo. É importante notar que o nível

absoluto de intensidade tecnológica nas exportações é da maior importância para os NICs, mas pode ter pouca influência sobre a posição *relativa* dos NICs e países avançados, ou o tamanho e evolução ao longo do tempo, do hiato tecnológico. A este respeito é interessante observar a Tabela 2:

Tabela 2: Indicadores de intensidade tecnológica no comércio, 1970-80

Export. para Import. de	EUA		CEE		Japão	
	1970	1980	1970	1980	1970	1980
Mundo	6,04/4,97	6,25/5,95	4,31/3,94	4,41 /4,24	3,42/3,24	5,51/3,94
NICs	6,46/3,72	6,05/4,72	5,48/1,56	5,63/3,55	3,08/2,12	5,04/3,45
• Asiáticos	6,73/4,49	6,23/4,73	4,65/2,09	5,70/4,6.1	3,01/2,18	4,96/3,48
• Amer. Lat.	6,35/2,72	5,95/4,69	5,99/1,25	5,57 /1,62	3,62/1,97	5,52/3,32
NECs	5,04/1,22	6,14/4,09	4,82/1,23	4,92/1,90	3,16/2,12	4,86/3,12

Fonte: Ver W. · Fritsch & G. H. B. Franco (1988e).

A evidência na Tabela 2 parece sugerir uma redução do hiato tecnológico entre NICs e países avançados, ainda que de forma não decisiva. É também importante observar, todavia, que o mesmo se verifica entre países avançados e os NECs (*newly exporting countries*). Isto é consistente com a ideia de que os NICs estão subindo na escala da intensidade tecnológica com isso abandonando sua especialização anterior calcada no uso intensivo de trabalho barato. Este se torna efetivamente a base da expansão das exportações dos NECs ou *next tier* NICs. Este processo de *graduação*, que nada tem de automático ou natural, depende crucialmente da capacidade de países como o Brasil continuamente diversificar suas exportações para produtos tecnologicamente mais densos, que usam mão-de-obra com níveis progressivamente maiores de qualificação.

Em suma procuramos fornecer evidência para: 1) um padrão de divisão internacional do trabalho onde a tecnologia joga um papel fundamental, 2) a diversificação das exportações dos NICs na direção de produtos de maior conteúdo tecnológico, 3) a persistência do hiato tecnológico, mas 4) uma tendência, ainda que não decisiva no sentido da redução do hiato, e talvez mais importante, 5) o fato de que a posição de “dependência tecnológica” – medida nesse contexto pelo diferencial de intensidade tecnológica entre importações e exportações – não parece estar de forma alguma associada ao grau de desenvolvimento do país em questão, o que é atestado pelo desempenho exportador e da industrialização dos NICs e da companhia, no grupo I, de alguns países desenvolvidos.

A essência deste processo de *imitação e graduação* reside em observá-lo em termos dinâmicos: a densidade tecnológica das exportações dos NICs é baixa em relação à dos produtos exportados pelos países avançados em um dado momento do tempo – daí a persistência do hiato tecnológico – mas aumenta em termos absolutos na medida em que se move a fronteira tecnológica e se acelera a taxa de

absorção de tecnologia. Trata-se, portanto, de, na pior das hipóteses, tomar o bonde do progresso técnico, apenas sentando-se no banco de trás. Consistentemente perseguida, esta estratégia pode até mesmo, eventualmente, permitir saltos para a fronteira em novas tecnologias, como no caso do Japão.¹⁵

Existem, é claro, diferentes modelos, não mutuamente excludentes, para esse processo de *imitação*: a transferência de tecnologia pode ser feita através de EMNs para suas filiais – a modalidade dominante em países como o Canadá e Cingapura – ou através de estratégias de licenciamento que podem ou não servir de base para a geração doméstica de novas tecnologias, como no Japão e mais recentemente na Coreia. Uma terceira alternativa seria a de *self-reliance*, ou de recriação das tecnologias em seu universo local, tal como na Índia e na Tanzânia. Em qualquer dos casos, o propósito não é o de disputar o “banco da frente”, procurando competir com as grandes multinacionais na fronteira, pelo menos de início. A experiência acumulada durante um período que pode ser longo de *imitação* assume grande importância para viabilizar estratégias mais ambiciosas, pois não há nada de trivial em manter-se apenas um passo atrás da fronteira tecnológica. Isto requer o manejo responsável e inteligente não só da política industrial, mas também e principalmente de investimentos de grande vulto em educação, treinamento de mão-de-obra, e pesquisa básica e aplicada em universidades e institutos de pesquisa, tanto da parte do Estado como também das empresas diretamente envolvidas. Apesar de nosso país ostentar o quinto maior setor industrial do mundo capitalista, os seus indicadores de educação básica e formação técnica em todos os níveis revelam diferenças abissais entre o Brasil e os países industriais, e mesmo em relação a vários países subdesenvolvidos, dentre os quais a Coreia. Assim, enquanto tiver esses pés de barro, o gigante industrial está condenado a não poder embarcar, sem grande chance de fracasso, em piruetas na direção do banco da frente.¹⁶

IDE, EXPORTAÇÕES DE MANUFATURADOS E PERSPECTIVAS DE CRESCIMENTO

Qualquer análise prospectiva das restrições potenciais ao crescimento da economia brasileira deve ter em conta que o país deverá enfrentar condições adversas de financiamento externo em comparação com a experiência das duas décadas anteriores à crise atual e, como indicado nos parágrafos introdutórios deste trabalho, dificuldades crescentes de acesso a mercados externos. Isto implica que a indústria brasileira deverá operar em um quadro de ameaça potencial de constrangimentos ao crescimento da demanda doméstica decorrente da baixa disponibilidade

¹⁵ W. Fritsch & G.H.B. Franco (1988d).

¹⁶ Idem, *ibid.*

de divisas. Por outro lado, a erosão da poupança externa e do setor público gera a ameaça de restrições ao crescimento da capacidade instalada.¹⁷

Neste quadro, a recuperação dos fluxos de investimento direto estrangeiro e o comportamento das empresas estrangeiras podem ter um duplo papel em uma nova estratégia de crescimento industrial. Por um lado, como 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. Por outro, como elemento parcial, mas relevante de recuperação da poupança externa.

A importância quantitativa da recuperação dos fluxos de investimento direto para a solução dessas restrições potenciais criadas pelo problema da dívida externa não deve ser minimizada. De fato, a recomposição da proporção dos fluxos de investimento direto como proporção do produto, desde que não acompanhada por um aumento na taxa de remessas, pode dar importante contribuição ao equilíbrio externo em uma perspectiva de longo prazo. Isto decorre, basicamente, de duas características estruturais da economia brasileira: uma, a de que as empresas estrangeiras respondem por uma parcela da produção industrial doméstica um pouco inferior a 30%, de modo que os fluxos de investimento direto são, como proporção do produto (especialmente industrial) elevados para padrões internacionais. A outra relaciona-se à baixíssima propensão a importar atualmente atingida pelo país. Como o Brasil apresenta uma elasticidade de importação unitária a longo prazo, como mostrado por inúmeros trabalhos, isto significa que pequenos acréscimos na disponibilidade de divisas – provenientes, por exemplo, da conta capital via investimento direto – podem prover substancial alívio ao crescimento do produto sob restrição de divisas, que opera através da disponibilidade de importações incompressíveis. A título de ilustração vale citar que simulações realizadas mostram que a simples recomposição gradual da parcela do IDE como proporção do PIB aos níveis do início da década, somadas à também gradual recuperação dos influxos líquidos de empréstimos para cerca de 1,5% do PIB permitiriam – em um cenário de estabilidade nos países centrais, onde se mantivessem as taxas de crescimento e juros atuais, e ausência de choques nos termos de troca – a sustentação de taxas de crescimento superiores a 5,5% anuais.¹⁸

Os exercícios de simulação mostram também que, mesmo sob essas condições mais favoráveis quanto à conta capital, qualquer iniciativa de liberalização comercial em um contexto de rápido crescimento doméstico terá como requisito fundamental a manutenção de um excelente desempenho exportador. Por exemplo, um crescimento real das exportações da ordem de 2% ao ano seria requerido para sustentar um aumento da propensão a importar dos 6% atuais para apenas 8% ao longo da próxima década, mesmo em um cenário de crescimento doméstico inferior

¹⁷ Para uma análise mais detalhada da natureza dessas restrições veja-se W. Fritsch & E. M. Modiano (1988).

¹⁸ Veja-se W. Fritsch & G.H.B. Franco (1988b).

a 6% ao ano.¹⁹ Metas mais ambiciosas de crescimento ou liberalização tendem a elevar substancialmente o requisito de desempenho exportador. Nesse sentido, é interessante analisar alguns determinantes fundamentais do dinamismo futuro das exportações brasileiras de manufaturados e, em particular, a importância da contribuição das empresas estrangeiras para a sua manutenção.

Encarado em uma perspectiva de longo prazo, o crescimento das exportações brasileiras de manufaturas depende de que se mantenham ou melhorem *simultaneamente* as condições de competitividade e de acesso a mercados. A importância das EMNs e de associações com estas para a manutenção do ritmo de inovações e produtividade industrial em economias periféricas e, portanto, sua importância para a manutenção da competitividade internacional da indústria brasileira, é bastante conhecida. Entretanto, a experiência dos NICs e, em particular, a do Brasil, demonstra abundantemente que a supercompetitividade em linhas estreitas de produtos leva a taxas de penetração nos mercados dos países centrais que são incompatíveis com o ritmo de ajuste estrutural politicamente factível nessas economias, daí decorrendo medidas protecionistas, na maior parte das vezes restrições quantitativas visando países ou produtos específicos. Cabe analisar, portanto, a importância do investimento estrangeiro no alívio da restrição de acesso a mercados.

Um primeiro ponto a ser destacado a esse respeito é a influência política que EMNs podem exercer na minimização dos danos impostos às exportações de suas filiais ou associadas verticalmente integradas por dificuldades de acesso em seus mercados de origem. Em um cenário de crescente protecionismo nos grandes blocos econômicos do Atlântico Norte e integração do comércio japonês com exportadores dinâmicos da bacia do Pacífico, alianças geradas por maior participação estrangeira no controle empresarial de empresas exportadoras podem vir a desempenhar papel relevante na minimização dos problemas de acesso.

Entretanto, o ponto importante a ser notado em relação às perspectivas de acesso relaciona-se à natureza dos produtos exportados. Com efeito, para analisar-se a importância quantitativa do impacto das restrições de acesso sobre perspectivas de crescimento das exportações brasileiras de manufaturados é interessante dividi-las em dois grupos: o primeiro, composto de produtos de tecnologia pouco sofisticada, intensivos em trabalho e/ou recursos naturais e relativamente homogêneos – geralmente bens de consumo e semiprocessados – onde o principal fator de competitividade é o preço. O segundo, basicamente formado por bens de consumo diferenciados ou partes e insumos industriais, que requerem tecnologia sofisticada e onde a competitividade não é determinada fundamentalmente pelo preço, já que estes produtos são muito frequentemente fabricados através de marcas ou processos de propriedade exclusiva.

No primeiro, onde o Brasil já enfrenta várias barreiras, as dificuldades devem ser crescentes, especialmente em manufaturados leves e alguns intermediários semielaborados, onde os NICs deverão ter a companhia de um número cada vez

¹⁹ Idem, *ibid.*

maior de competidores menos desenvolvidos. Isto, além dos naturais efeitos de desvio de comércio provocados pela entrada desses novos produtores, certamente exacerbará as pressões protecionistas nestas linhas de produtos em nossos principais mercados. No segundo, ao contrário, existem oportunidades de crescente intercâmbio intraindustrial com os países desenvolvidos, baseado na diferenciação e especialização de bens de consumo e de produção que acompanham o processo de desenvolvimento econômico e que, como demonstrado pela experiência do comércio entre os países industriais no pós-guerra, geram problemas de ajuste e atritos comerciais infinitamente menores. Além disso, a crescente sofisticação tecnológica, amplia o escopo para complementaridades com a estrutura de produção de nossos parceiros em desenvolvimento, permitindo a competição com fornecedores da OEC-D nos mercados do Sul que, em cenários não catastróficos sobre o futuro da economia mundial, devem crescer mais rápido que os países centrais. Em resumo, do ponto de vista do acesso, o *upgrade* da pauta de exportações de manufaturados é essencial.

As considerações acima têm óbvias implicações para a definição de políticas em relação ao capital estrangeiro uma vez que as EMNs e *joint-ventures* desempenham ou podem vir a desempenhar um papel importante no desenvolvimento da capacidade industrial no segundo grupo de produtos, dadas as suas características tecnológicas ou de comercialização. Em resumo, as EMNs ou suas associações com empresas nacionais que garantam a transferência dos ativos intangíveis relevantes podem dar uma dupla contribuição ao crescimento das exportações em termos de acesso tanto à tecnologia quanto a mercados.

5. POLÍTICAS PARA O CAPITAL ESTRANGEIRO

A definição de políticas em relação ao capital estrangeiro deve obedecer a considerações de ordem geral e às especificidades das tendências globais e dos objetivos de política econômica do país discutidos nas seções anteriores. Dentre as primeiras, existem dois princípios básicos, que não devem ser perdidos de vista sob pena de se comprometer a eficácia de eventuais medidas específicas. O primeiro é o de que a maior parte dos incentivos e desincentivos que afetam as empresas estrangeiras são decorrentes de medidas gerais, não discriminatórias de políticas do governo. Neste sentido é útil lembrar que o manejo das políticas industrial, macroeconômica, cambial, comercial etc. pode ser bem mais poderoso como indutor (ou como redutor) do IDE que as poucas medidas especificamente dirigidas ao capital estrangeiro. É imprescindível, portanto, observar que os fatores, que hoje constroem a retomada do investimento privado nacional no Brasil, são exatamente os mesmos que vêm causando o declínio do IDE. É absolutamente irreal pretender que haja uma recuperação do IDE sem que se reconstruam as condições básicas necessárias para uma retomada generalizada da formação de capital no Brasil. Assim sendo, superar os desequilíbrios financeiros do governo, reduzir drasticamente os níveis de inflação, e romper a inércia decisória governamental diante de reformas

inadiáveis, em suma, “colocar a casa em ordem”, é de longe o melhor e mais poderoso incentivo que se pode conceber para o IDE no Brasil. Além disso, os executores das políticas comercial, industrial e tecnológica com relação ao capital estrangeiro devem estar atentos para a interdependência de suas áreas e a absoluta necessidade de que suas decisões sejam coordenadas. É necessário simplificar e centralizar as entidades e instrumentos que conduzem políticas cambial, comercial e industrial em torno de órgãos decisórios ágeis e que atuem de forma consistente. Possíveis inconsistências se revelam bastante danosas em quaisquer dessas áreas tendo em vista a crescente interdependência entre essas políticas. A centralização e a desativação de pequenos conselhos, “cartórios” e “anéis burocráticos” setoriais tornam o sistema mais transparente, fazem os subsídios e os favores mais explícitos e os executores mais diretamente responsáveis. A utilidade de cada incentivo pode ser julgada à luz de prioridades e diretrizes gerais que se estabelecem em função da política econômica ou industrial como um todo, e não mais em função do peso político de cada setor, ou da importância “estratégica” do setor A ou B.

O segundo princípio de caráter geral a ser respeitado é o de que a eficiência de políticas específicas em relação ao capital estrangeiro é fundamentalmente determinada por sua conformidade com as tendências determinantes do investimento internacional em escala global na circunstância histórica relevante. Assim, existe ampla evidência sobre o papel bastante limitado de incentivos específicos ao investimento direto que tendem a “remar contra a maré”. Entretanto, apesar da importância apenas marginal dos incentivos, o Brasil deve estar atento para as oportunidades que se abrem no cenário internacional. As análises feitas nas seções anteriores acerca do impacto das tendências globais do investimento direto Norte-Sul sobre as exportações de manufaturados da periferia semi-industrializada na área do dólar e da importância do investimento estrangeiro para o crescimento e diversificação das exportações brasileiras sublinham a importância de que o país participe ativamente da competição hoje estabelecida entre os vários países hospedeiros para atrair formas desejáveis de investimento estrangeiro, como os de maior propensão exportadora, conteúdo tecnológico ou outros *spill-overs* locais. Países como Espanha, Coréia, Portugal, Irlanda competem diretamente com o Brasil por investimentos estrangeiros, principalmente os de caráter exportador, mais desejáveis do ponto de vista do hospedeiro. Jamais neste país se procurou identificar as indústrias que procuram se realocar e tomar medidas no sentido de trazê-las para o Brasil. A atuação das autoridades foi sempre passiva neste domínio.

De fato, em termos de princípios gerais que devem nortear a política brasileira em relação ao capital estrangeiro, a recomendação básica deve ser a de que menos atenção deve ser dada a políticas especificamente dirigidas às empresas estrangeiras, mas que, na formulação geral da política econômica seja observado o seu impacto positivo ou negativo sobre o IDE. Isto, como lembrou recentemente Dunning (1988, p. 100), não implica uma postura de *laissez-faire*, mas que na formulação de suas políticas industrial, tecnológica e comercial, “os governos devem reconhecer explicitamente o papel das EMNs na determinação do comércio inter-

nacional através de seu papel como centro de novas galáxias tecnológicas, controlando e integrando o uso de recursos de um grande número de firmas”.

Com relação a incentivos específicos, pode-se claramente sugerir o uso mais amplo de requisitos de exportação, pois afinal isto não seria inconsistente com a crescente internacionalização observada em escala global das redes de filiais de EMNs. É preciso notar, por outro lado, que a atual estrutura de proteção funciona como um forte desincentivo ao IDE exportador e à atividade exportadora em geral no país. Os controles às importações têm sido o mais importante instrumento de política industrial nos últimos tempos, tendo os órgãos responsáveis por pareceres setoriais para a importação adquirido poder de vida e morte sobre projetos industriais frequentemente de interesse para outros setores. É hoje um consenso na profissão que estes níveis de proteção são inconsistentes com a modernização do parque industrial. O problema não é tanto o de se há limites para a substituição de importações, ou o de que as indústrias nascentes podem eventualmente amadurecer e produzir substitutos nacionais competitivos, mas o de que este é um processo que não tem fim: como um Sísifo, o parque industrial brasileiro estará *sempre* amadurecendo enquanto houver progresso técnico e novos produtos no Norte e *sempre* pouco competitivo enquanto mantivermos coeficientes de importação aos níveis ridiculamente baixos atingidos recentemente na ilusão de que isso reduz nossa vulnerabilidade externa.

O acesso a importações é fora de dúvida crucial para o IDE de caráter exportador, e fora de dúvida crucial para o desempenho das exportações brasileiras de produtos de maior conteúdo tecnológico, que como se sabe são bastante concentradas nas mãos das empresas estrangeiras. Sabe-se por outro lado que a queixa generalizada da maior parte dos setores não competitivos aponta como causas do problema os componentes importados caros ou similares domésticos caros, que por sua vez o são porque usam componentes importados caros. É ridículo pensar que, com os salários que prevalecem no Brasil mesmo para pessoal qualificado, não possamos, com importações livres, ser competitivos em construção naval ou mesmo microcomputadores. Cabe, portanto, legitimamente pensar em uma liberalização como um poderosíssimo incentivo para o investimento industrial em geral e para o IDE em particular. É interessante notar que existem mecanismos no Brasil através dos quais uma liberalização poderia ser feita, tais como o programa Befiex e os mecanismos de *draw-back*. Estes, no entanto têm sua efetividade bastante diminuída principalmente em função de restrições a nível setorial no contexto de exames de similaridade. Além disso há problemas com relação aos prazos no caso da *draw-back* talvez excessivamente curtos, e do Befiex excessivamente longos, o que, neste caso se deve às metas de exportações que frequentemente são excessivas (10 vezes o valor das importações ou coisa assim). Esses programas podem servir como embriões de programas mais ambiciosos e que considerem, evidentemente, prazos realistas para que a liberalização se processe em cada setor em função dos ajustes estruturais requeridos.

É claro que o ritmo de um programa de liberalização seria determinado pela situação do balanço de pagamentos, pois é razoável esperar uma significativa des-

compressão das importações tão logo o programa se inicie. Por outro lado, a liberalização pode ter efeitos positivos e significativos na conta capital pela influência que pode ter sobre instituições como por exemplo o Banco Mundial, que reiteradamente insistem na liberalização e que se encontram em uma posição de relevo no contexto das negociações relativas à dívida externa brasileira.

Por último resta considerar dois outros instrumentos de certa relevância para o capital estrangeiro: as conversões de dívida e as ZPEs. Quanto às primeiras é preciso ter em mente que existem objeções decisivas à sua continuidade advindas de seu impacto sobre o processo de criação de moeda em uma economia às portas da hiperinflação. Deve-se notar, por outro lado, que um subsídio ao IDE correspondente a cada operação tem exatamente o mesmo efeito sobre a dívida líquida, apenas elevando as reservas ao invés de cancelar a “dívida velha”. A escolha entre essas duas alternativas seria determinada pelos “deságios” existentes em cada alternativa, e também, no caso da segunda, pelo uso alternativo das reservas acumuladas. A usá-las na importação de automóveis de luxo melhor prosseguir com as conversões ou mesmo implementar operações de *buy-out*. No tocante ao IDE propriamente dito é questionável que, mesmo considerando que o BACEN disponha efetivamente da capacidade de fiscalizar os projetos de investimentos efetivamente apresentados, as operações de conversão estejam produzindo investimentos que de outra forma não estariam se efetuando.

Quanto às ZPEs, o propósito é o de competir com outras localizações alternativas por investimentos intensivos em trabalho e de alto conteúdo importador que de outra forma, e tendo em vista a estrutura: de proteção hoje em vigor no país, jamais viriam para o Brasil. As objeções têm que ver com possíveis efeitos “desvio”, ou seja, da localização nas ZPEs de investimentos que seriam feitos no Brasil apenas com maior conteúdo nacional. Isso, na verdade, é pouco provável pois dificilmente novos projetos de investimento fortemente dependentes de importações viriam a considerar o Brasil como país hospedeiro. Isto somente deixa de ser verdadeiro quando a estrutura de proteção se vê relaxada, pois a verdadeira liberalização se sobrepõe ao arremedo de liberalização proporcionado pelas ZPEs.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- M. P. Abreu & W. Fritsch (1988), “Obstacles to Brazil’s export growth and the present multilateral trade negotiations”, Departamento de Economia PUC-RJ. Texto para Discussão n.º 187.
- J. H. Dunning (1988), “International Business, the Recession and Economic Restructuring”, in N. Hood & J. E. Vahlne (eds.), *Strategies in Global Competition*, Londres, Croom Helm.
- Fritsch, W. & G. H. B. Franco (1988a), “Investimento direto: tendências globais e perspectivas para o Brasil”, Departamento de Economia PUC-RJ. Texto para Discussão n.º 195.
- Fritsch, W. & G. H. B. Franco (1988b), “Brazilian external adjustment in the 1990s: the role of foreign direct investment”, Departamento de Economia PUC-RJ. Texto para Discussão n.º 203.
- Fritsch, W. & G. H. B. Franco (1988c), “Foreign investment and patterns of industrialization and trade in developing countries: notes with reference to the Brazilian experience”. Texto para Discussão n.º 206.

- Fritsch, W. & G. H. B. Franco (1988d), “Política industrial e competitividade”, *Jornal do Brasil*, 24.10.1988.
- Fritsch, W. & G. H. B. Franco (1988e), “Foreign direct investment and industrialization in Brazil”, Paris, OECD Development Centre.
- Fritsch, W. & E. M. Modiano (1988), “A restrição externa ao crescimento econômico brasileiro”, *Pesquisa e Planejamento Econômico*, 18.
- Group of Thirty (1984), *Foreign direct investment 1973-87* Nova Iorque.
- B. Kogut (1983), “Foreign investment as a sequential process”, in C. P. Kindleberger & D. B. Audretsch (eds.), *The Multinational Corporation in the 1980s*, Cambridge, MIT Press.
- K. Kojima (1985), “Patterns of Japanese foreign investment in Asia”, *Hitotsubashi Journal of Economics*, 1.
- OECD (1987a), *Economic Outlook*, 41, Paris.
- OECD (1987b), *Recent trends in international direct investment*, Committee on International Investment and Multinational Enterprises, OECD, Paris.
- Oman, C. (1984), *New forms of international investment in developing countries*, OECD Development Centre, Paris.
- Philip, A. D. (1988), *Implementing the European internal markets: problems and prospects*, Londres, Royal Institute of International Affairs.
- Porter, M. (1988), *Competition in global industries*, Cambridge, Harvard Business School, The Economist.
- UNCTC (1983), *Transnational corporations in world development*, Nova Iorque, United Nations.
- US Department of Commerce (1984), *International direct investment, global trends and the US role*, Washington.

