



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ**  
**FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, ATUÁRIA, CONTABILIDADE**  
**E SECRETARIADO EXECUTIVO**  
**CURSO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS**

**EDUARDA FERNANDES LUSTOSA DE MENDONÇA**

**OS EFEITOS DA INTERNACIONALIZAÇÃO PRODUTIVA**  
**NO BRASIL**

**FORTALEZA**

**2015**

**EDUARDA FERNANDES LUSTOSA DE MENDONÇA**

**OS EFEITOS DA INTERNACIONALIZAÇÃO PRODUTIVA  
NO BRASIL**

Monografia apresentada ao Curso de Ciências Econômicas da Faculdade de Economia, Administração, Atuária, Contabilidade e Secretariado Executivo da Universidade Federal do Ceará como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas.

Orientador: Carlos Américo Leite Moreira

**FORTALEZA**

**2015**



EDUARDA FERNANDES LUSTOSA DE MENDONÇA

OS EFEITOS DA INTERNACIONALIZAÇÃO PRODUTIVA  
NO BRASIL

Monografia apresentada ao Curso de Ciências Econômicas da Faculdade de Economia, Administração, Atuária, Contabilidade e Secretariado Executivo da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas.

Aprovada em 01 / 07 / 2015.

BANCA EXAMINADORA

_____ Prof. Dr. Carlos Américo Leite Moreira (Orientador) Universidade Federal do Ceará (UFC)	_____ Nota
_____ Prof. Me. Alfredo José Pessoa de Oliveira Universidade Federal do Ceará (UFC)	_____ Nota
_____ Prof. Dr. Fabio Maia Sobral Universidade Federal do Ceará (UFC)	_____ Nota

À Cirenia.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço a minha mãe, Cirenia, que viveu uma vida de sacrifícios para me sustentar, me erguer e não me deixar cair diante das enormes pedras lançadas no caminho. Me ensinou a ser um ser humano com honra e caráter independente do cenário ao redor. Também por ser alguém que nunca vou deixar de olhar enquanto eu caminhar e enquanto lutar por algo no mundo.

Agradeço à toda a minha família, que em seu cotidiano de classe trabalhadora, me mostrou desde cedo em quem eu devo pensar e o que eu desejo para o mundo. Em especial, deixo meus sentimentos de enorme gratidão à Rita e Clara, que sempre me enriqueceram com amor e confiança, assim como me ensinaram que tudo que é feito com dedicação é o melhor que poderia ser feito.

Agradeço ao meu companheiro de amor, de ideias e de lutas diárias, Lucas. Por ser uma peça de carinho em um mundo tão hostil, um raio de otimismo em um céu tão pessimista e um escudo em momentos de demasiada fragilidade. Alguém com quem eu espero contar por muito tempo porque já se tornou difícil lembrar de como as coisas eram antes dele.

Agradeço a todos os meus amigos. Ao estabelecer muitas barreiras com as pessoas, tive o lado negativo da seletividade, mas o positivo de ter ao meu lado o melhor grupo de pessoas que tive contato. Agradeço em especial a alguns específicos. Ao David e ao Bruno, por me darem uma amizade leal e afável, rara de encontrar e impossível de perder. À Ana Cecília, Nikolas e John por terem sido mais do que companhias de sala de aula, mas companhias de alegria e compreensão aos valores que se têm na vida. Ao Jadson, por sempre questionar as minhas opiniões, criando uma contestação de ideias que poucos me deram. À Jamile, por ter sido um apoio sólido feminista no meu convívio com o sexismo na academia e na vida. Ao Neto, por demonstrar uma capacidade intelectual tão brilhante e renovar as minhas esperanças de crescimento na academia. Ao Antônio, por ter me apresentado o Viès – Núcleo de Economia Política – grupo que me acolheu e me aproximou das vertentes heterodoxas do pensamento econômico. Ao Wesley e Talita, por me darem a segurança de que o Viès ficou em boas mãos. A todos que em algum momento participaram do Núcleo, ajudando-o a crescer, pois desse modo, ajudaram a crescer a pluralidade no curso de Economia da UFC.

Agradeço ao meu orientador, professor Carlos Américo, por ter despertado meu interesse por Economia Política Internacional e Comércio Exterior, bem como ter me

introduzido à pesquisa científica. Agradeço também ao professor Fábio, por ter sido mais do que um professor, ter sido um educador e pai na academia e nos momentos difíceis pessoais. Também por ter me ensinado a tolerância e o princípio da pluralidade de ideias. Ao professor Alfredo, por ter me dado uma visão sociológica em sua disciplina e ter aceito compor a banca desse trabalho.

Por fim, mas não menos importante, agradeço a todos os funcionários da faculdade de Economia, que já chegaram a dar lições maiores e mais valiosas do que muitos professores.

Antes que eu me esqueça, agradeço também aos conservadores mantenedores do *status quo*, pois, sem vocês, a minha vontade de pensar, criticar e lutar talvez não tivesse sido despertada tão intensamente.

“O que eu quero lembrar a vocês é algo que me disseram quando comecei a lecionar em uma Universidade. ‘As pessoas em função das quais você estará lá’, disse meu próprio professor, ‘não são estudantes brilhantes como você. São estudantes comuns com opiniões maçantes, que obtêm graus medíocres na faixa inferior das notas baixas, e cujas respostas nos exames são quase iguais. Os que obtêm as melhores notas cuidarão de si mesmos, ainda que seja para eles que você gostará de lecionar. Os outros são os únicos que precisam de você’. Isso não vale apenas para a Universidade mas para o mundo. (...) É para as pessoas que, ao longo da história, fora de seu bairro, apenas têm entrado para a história como indivíduos nos registros de nascimento, casamento e morte. Toda sociedade na qual valha a pena viver é uma sociedade que se destina a elas, e não aos ricos, inteligente e excepcionais”

- Eric Hobsbawn

## RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo observar e analisar o processo de internacionalização produtiva e os seus efeitos na economia brasileira, desde a década de 1980 até os dias atuais. As intenções mais específicas são investigar como ela se estruturou no plano mundial, como foram as políticas de recepção e inserção promovidas pelo Brasil e as consequências nos aspectos da indústria, competitividade e crescimento econômico para o país. Primeiramente, uma introdução sobre como se deu a inserção brasileira nas primeiras tentativas de industrialização via modelo de substituição de importações. A partir disso, o processo de liberalização comercial e financeira, sobretudo na década de 1990, com as medidas do plano estabilizador intensificando o grau de submissão produtiva ao capital estrangeiro, na tentativa de modernização tecnológica e impulsão da competitividade no comércio exterior. A metodologia teórico-analítica foi fundamental para observar os aspectos das estratégias das empresas multinacionais, o fenômeno da financeirização e a vulnerabilidade externa. Após a discussão desse cenário, uma visão dos últimos anos, com o *boom* das *commodities*, a tendência de reprimarização da pauta exportadora e a consolidação das estratégias *resource-seeking* e *market-seeking* das filiais estrangeiras instaladas. Por fim, algumas breves considerações acerca dos limites e possibilidades postos para o Brasil na inserção nas cadeias globais de valor, em especial, sua posição atual e sua tendência para os próximos anos.

**Palavras-Chave:** Globalização Econômica; Indústria; Investimento Direto Estrangeiro; Cadeias Globais de Valor; Desenvolvimento Econômico

## ABSTRACT

This study aims to observe and to analyze the productive internationalization process and its effects on the Brazilian economy, since 1980 to the current days. The more specific intentions are investigating about the ways that this process was structured at global scale, how it occurred the reception and integration policies promoted by Brazil and the consequences on aspects of the industry, competitiveness on trade and economic growth for the country. First, the introduction explains how it was the Brazilian inclusion on the first attempts of industrialization through import substitution model. From there, the process of financial and trade liberalization, mainly in the 1990's, with the stabilizer plan policies intensifying the level of productive submission to the foreign capital, in the attempt of technological modernization and foreign trade competitiveness impulse. A theoretical and analytical methodology was essential to observe aspects of the strategies of multinational corporations, the phenomenon of financialization and external vulnerability. After the discussion of this scenario, a perspective of recent years, on the commodities boom, reprimarization trend for export-led and the consolidation of resource-seeking and market-seeking strategies of the foreign subsidiaries. Finally, some briefly discussions about the limits and possibilities established for Brazil on the insertion in global value chains, especially its current position and its trend for the coming years.

**Key-words:** Economic Globalization; Industry; Foreign Direct Investment; Global Value Chains; Economic Development.

## SUMÁRIO

<b>1. Introdução</b> .....	11
<b>2. A Ascensão da Internacionalização Produtiva e o Modelo Liberal de Inserção Brasileira</b> .....	19
<b>2.1. As Mudanças das Estratégias das Empresas Multinacionais na Década de 1990</b> .....	28
<b>2.2. A Globalização do Mercado Financeiro – Financeirização</b> .....	37
<b>2.3. Considerações Sobre a Vulnerabilidade Externa da Economia Brasileira</b> .....	47
<b>3. A Consolidação da Internacionalização Produtiva e o Mapeamento das Cadeias Globais de Valor - Desdobramentos para a Economia Brasileira</b> .....	54
<b>3.1. Novos Padrões Comerciais da Internacionalização – Reverberações na Indústria e Comércio nos Anos 2000</b> .....	58
<b>3.2. Cadeias Globais de Valor – Posição do Brasil e suas Tendências</b> .....	64
<b>4. Considerações Finais</b> .....	72
<b>5. Bibliografia</b> .....	75

## 1. Introdução

O fenômeno da Revolução Industrial trouxe transformações estruturais no capitalismo internacional que iniciou um ciclo de desdobramentos que marcam o fluxo de mercadorias até atualmente. Esse comércio de mercadorias e posteriormente de capital se deu primordialmente com a Inglaterra de modo que os novos países da América Latina, recém-declarados independentes, exportavam produtos agrícolas em troca de importar manufaturados de consumo. Esse processo de novas inserções constituiu na divisão internacional do trabalho uma dependência das nações subordinadas para com as subordinadoras nas relações de produção. (MARINI, 1973).

Uma vez que com o nascimento da grande indústria na Europa, uma massa de trabalhadores migrou da zona rural para a urbana na busca de trabalho em fábricas, era necessário então que o abastecimento tanto de alimentos para os operários quanto de matérias primas para a grande produção viesse de outros países. Esse fornecimento global de bens primários da América Latina para a Europa permitiu que as economias europeias prosseguissem com a industrialização pesada, pois os meios de subsistência estavam garantidos. É importante ressaltar que a inserção da periferia na trajetória do desenvolvimento capitalista dos países europeus se dará de forma contraditória: a expansão da capacidade produtiva industrial causará uma expansão proporcional em consumo de bens primários.

Ou seja, na medida em que a indústria foi crescendo e se consolidando no continente europeu, maiores foram as necessidades de importação de alimentos da América Latina. A expansão da demanda aumentou a oferta, engatando um ciclo de baixos dos preços desses produtos. A estabilidade dos preços dos produtos manufaturados fez com que a deterioração dos termos de troca se demonstrasse na depreciação dos bens primários. Na teoria neoclássica, quanto maior o fluxo de mercadorias, mais equivalentes as trocas são. No entanto, o que se observa na realidade é que diferentes mecanismos permitem uma troca de valores que pode tender a disparidade, quebrando as leis de troca.

A crise de 29 deu início a uma desestruturação do capitalismo mundial de até então, já que foi necessária uma contração do comércio mundial de modo que os países latino-americanos reduziram suas exportações de bens primários e as camadas altas dessas sociedades se viram com menor poder de importações. É desse modo que surge a necessidade de um processo de industrialização para esses países. Algumas condições precisavam terem sido maturadas para que se pudesse pôr em prática o crescimento industrial (MAURO, 2009):

*i.* A existência de uma base estrutural mesmo que incipiente, tal qual a formada pelos artesãos imigrantes logo após o período colonial.

*ii.* Uma massa populacional urbana que pudesse servir de força de trabalho nessa indústria nascente.

*iii.* Certo nível de poupança interna para fazer os novos investimentos.

*iv.* Uma classe de alto poder aquisitivo com intenção de manter seu padrão de consumo de manufaturados.

Desse modo, os primeiros a se colocarem nesse processo de indústria nascente foram Brasil, México, Argentina e Chile. Esses países possuíam as condições propícias para essa parceria entre a burguesia industrial e a burguesia agrária. Essa parceria não se deu sem conflito de interesses, já que havia disputas por créditos especiais bem como discordâncias político-econômicas tais como as políticas cambiais e a reforma agrária, as quais poderiam impulsionar um setor em detrimento do outro.

Ao passo que alguns países latino-americanos tinham as condições propícias para o surgimento de uma cadeia industrial, havia a necessidade externa desse processo. O *welfare state* europeu e americano precisavam que os custos produtivos fossem reduzidos, uma das formas de atingir esse objetivo era ter filiais em outros países onde o custo com mão de obra fosse mais baixo. Havia, portanto, uma harmonia entre o interesse interno de engajamento produtivo de manufaturados e o externo de ter custos menores com uma produção internacionalizada.

O processo de substituição de importações nasceu da necessidade de impulsionar a industrialização nos países da periferia capitalista. A primeira tentativa de introduzir o processo foi no governo de Getúlio Vargas, em que o modelo protecionista e de apoio a indústria nascente fez surgir pela primeira vez dois fenômenos: 1) Políticas econômicas voltadas para o fomento do setor industrial ao invés da oligarquia agrícola; 2) Programa nacional de desenvolvimento econômico. Ambos fizeram com que o país tivesse uma expansão da indústria de bens manufaturados. A implantação do modelo ao longo dos anos do governo Vargas foi crucial para o aprimoramento das teorias de desenvolvimento econômico, bem como da expansão industrial. É importante ressaltar que o que está aqui se chamando de processo de substituição de importações se deve apenas ao seu sentido *stricto sensu*, do país passar a produzir (ainda que em baixa escala) aquilo que antes importava, e não o modelo que só seria estruturado e sofisticado décadas depois.

No final da década de 50 e início da década de 60, as ideias de desenvolvimento latino-americano cresceram na academia bem como na orientação das políticas econômicas dos governos, criando novas correntes de pensamento divergentes das teorias postas pelos países centrais. O surgimento da Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL) trouxe, sob a luz da teoria desenvolvimentista, novos questionamentos acerca das políticas ortodoxas recomendadas aos países subdesenvolvidos e da espoliação dos países de terceiro mundo, de modo a construir uma nova vertente que fosse mais próxima dos anseios regionais da América Latina e do seu engajamento de forças produtivas. No caso brasileiro, um ciclo de investimentos em infraestrutura, em política industrial automobilística e de outras indústrias de transformação bem como a criação de órgãos de desenvolvimento regional com industrialização e reformas na produção agrícola são exemplos da efervescência das novas correntes que iam de encontro com as políticas mais ortodoxas de então. Devido a adoção do modelo de proteção à indústria nascente, a economia brasileira levantou muitas barreiras para entrada de empresas estrangeiras. Devido a isso, o capital externo bem como os governos dos países desenvolvidos se opunha a lógica industrializante do período.

A industrialização brasileira realizou-se de acordo com esse modelo de desenvolvimento. A economia voltou-se para dentro. O coeficiente de importações, ou seja, a relação entre as importações e a renda, baixou violentamente. Girava em torno de 22% no fim dos anos vinte e havia caído para aproximadamente 7% no início dos anos sessenta. A industrialização realizou-se com a substituição dos bens anteriormente importados, enquanto que as exportações permaneciam relativamente estagnadas. (BRESSER PEREIRA, 1973, p. 122)

Apesar dos esforços estatais de alavancar a indústria nascente, o período não foi suficiente para que o modelo teórico se visse eficaz na realidade. O parque industrial foi se tornando obsoleto e não acompanhava as inovações produtivas das empresas estrangeiras e não houve grandes saltos para uma capacitação tecnológica. A internacionalização produtiva que já estava se consolidando a época, tornou o abismo tecnológico ainda maior entre o centro liberal e a periferia protegida. Por internacionalização, entenderemos aqui o conceito de Carvalho (2005): estabelecimento de ativos em um país diferente da origem da empresa, estratégias de fusões e aquisições de empresas em outros países, filiais de distribuição comercial de bens no exterior e ampliação do binômio exportações/importações (cadeias globais).

O golpe de 64 alterou a estrutura comercial das décadas anteriores, pois o regime militar baixou as barreiras do protecionismo e abriu a economia para tentar inseri-la na internacionalização produtiva: passou-se a oferecer vantagens comerciais para as multinacionais instalarem filiais no país. Uma política de crédito voltada para o capital estrangeiro, bem como o baixo valor da mão de obra também foram fatores de atração para as firmas estrangeiras. A nova “industrialização” brasileira passou a ser apoiada pelo capital internacional. As multinacionais estrategicamente concordaram com o modelo de substituição de importações adaptado devido a abertura para consumo de seus bens de capital. Passou a haver, então, um aumento demasiado da taxa de importação, o que desequilibrou a balança comercial, decaindo a taxa de crescimento e exaurindo a eficiência do modelo.

Para Bresser-Pereira (1973), o novo modelo implantado pela junta militar não baixou o coeficiente de importações e a pauta exportadora se diversificou e aumentou em manufaturados. Deixou-se de abrir instalações nacionais de novos setores e passou a aprofundar a produção dos já instalados. A ideia consistia em exportar bens manufaturados, sustentado pelo então baixo nível de consumo interno e redução dos salários, já que a renda per capita estava crescendo a taxas negativas até 1965. Produzir em escala e vender a preços baixos facilitaria que as divisas adquiridas propiciassem compra de tecnologia e novas modernizações das linhas de produção.

Ainda de acordo com o autor, o que foi instaurado foi uma estrutura tecnoburocrática que estabelecia todas as políticas monetárias, fiscais, financeiras e salariais. A modernização tecnológica era a condição necessária para que as empresas recebessem estímulos creditícios e fiscais do governo, em contraproposta, se recebia uma parcela razoável da poupança nacional e acesso ao mercado de capitais. As multinacionais ao se instalarem, por alavancarem a difusão tecnológica, tinham a grande benesse de manipular a indústria de transformação, mais especificamente a indústria automobilística, de bens de capital, de bens de consumo duráveis, eletrônica e petroquímica.

Essas políticas da junta militar não favoreciam as estratégias das multinacionais casualmente, eram firmadas por acordos abertos. A parceria estabelece uma nova relação de dependência, agora diferente da colonialista anti-industrializante, pois após a entrada do capital internacional nos anos anteriores, as multinacionais apoiaram a lógica industrializante brasileira.

A nova estratégia do capital externo tem diferenças a serem consideradas: 1) As empresas internacionais passaram a apoiar a industrialização brasileira publicamente. As

poucas limitações desse apoio se baseavam em conflitos de interesses entre as matrizes localizadas nos países desenvolvidos e as filiais aqui instaladas; 2) A empresa parceira brasileira não está mais subordinada ao capitalismo internacional. Apesar de estar dependente, principalmente no que se refere a recepção tecnológica, o poder de barganha já está mais elevado, devido principalmente a proteção do governo tecnoburocrático. A inserção brasileira no mercado de manufaturados se faz como um apêndice do capital internacional sem autonomia tecnológica, sem autonomia de acumulação de capital e principalmente com uma parcela enorme da população marginalizada ao processo de desenvolvimento econômico. Essa dependência advém do desinteresse óbvio das multinacionais em contribuir com a tecnologia nacional. (BRESSER-PEREIRA, 1973)

De 68 a 70, a renda começou a crescer a taxas elevadas, a saber: 8,4%, 9% e 9,5% respectivamente. O crescimento da renda exposto se refere ao processo de concentração de renda, notadamente um dos marcos da modernização conservadora feita no setor produtivo na época. Para assegurar que a tendência exportacionista acontecesse, era necessário combater a inflação, contração do gasto público e política salarial que favorecesse o capital. Dentro dessa necessidade, nasceu o PAEG – Plano de Ação Econômica do Governo – guiado por Otávio de Bulhões e Roberto Campos com uma política monetária e comercial ortodoxa. O plano propiciou que o modelo de acumulação proposto obtivesse altas taxas de crescimento propiciadas pelas camadas beneficiadas pelas políticas.

O aumento da dependência de importações de bens de capital e equipamentos e também contração da distribuição de renda. Para Singer (1977), as mudanças ocasionadas pelo PAEG representam um novo equilíbrio de forças entre as classes. O Plano como um todo expressa esse novo equilíbrio no sentido de transferência do ônus da estabilidade para a classe trabalhadora, devido as reformas na política tributária e trabalhista. (LIMA, 2011)

A estratégia das multinacionais era tornar o Brasil um entreposto industrial de forma que fornecêssemos mão de obra e insumos primários na contraproposta de uma fatia de mercado consumidor de manufaturados nos outros países bem como recebimento de tecnologia em equipamentos. Ou seja, o principal eixo na abertura para multinacionais era com a ideia de modernização da linha de produção por meio da difusão tecnológica, entretanto, a dependência e o comprometimento do setor produtivo são as implicações da estratégia.

A lógica industrializante adotada limitava o modelo de substituição de importações a somente alguns setores da cadeia, sem considerar os setores mais primordiais como os

produtores de equipamentos com tecnologia de vanguarda. Portanto, apesar de algumas diferenças na inter-relação entre os capitais externos e internos, o novo processo industrializante do período repetiu alguns mesmos elementos dos anteriores: concentração de renda e riqueza para alguns grupos e a eficiência dependendo dos picos e vales da trajetória econômica internacional, ficando atrelado a esta. (SINGER, 1977)

Para a escola neoclássica, o modelo protecionista eleva os preços dos produtos importados e dos produtos domésticos, prejudicando mais especificamente a classe trabalhadora, que poderia estar consumindo produtos manufaturados estrangeiros por menores preços. Ao mesmo tempo, esse modelo também traria o prejuízo das empresas que aqui buscavam redução dos custos de produção se desinteressarem de instalar-se. A adoção das políticas de abertura para industrialização com protagonismo das multinacionais propicia, portanto, uma massiva entrada de Investimentos Diretos Externos (IDE), consistindo em dois fenômenos: 1) ciclo da globalização econômica; 2) empoderamento das multinacionais frente aos governos. (MOREIRA, 2002)

A crise de 1973 é uma das demonstrações que o atrelamento às flutuações do mercado externo cria uma fragilidade produtiva enorme para a economia dependente. Ao não conseguir contrair as importações quando a capacidade de importar declinou, teve de recorrer ao endividamento externo e uso das reservas cambiais. Após essa crise, houve um grande endividamento e declínio do comércio, de modo que a crise energética mundial cessou as taxas de crescimento que o Brasil estava apresentando até então. (LIMA, 2011)

Para Carneiro (2002), os países subdesenvolvidos e em desenvolvimento que não exportavam petróleo passaram por uma crise que atingiu dois eixos: elevação do preço do petróleo (crise energética) e elevação da taxa de juros, após o rompimento de Bretton-Woods. Precisaram enfrentar o fato dos preços dos produtos importados se elevarem, mas os preços de suas exportações não acompanharem essa elevação. A alta da taxa de juros também atingiu os problemas relacionados a seus endividamentos.

Nesse cenário, nasce o II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), onde retomar o processo de crescimento por meio da produção doméstica de equipamentos e maquinários torna-se prioridade, para reerguer o parque industrial brasileiro. O presidente Ernesto Geisel tinha uma concepção política e econômica de “Brasil Potência”, daí a tentativa de implementar o nacional desenvolvimentismo. Boarati (2003) coloca que a ideia que permeou a política econômica dos anos 70, a partir do II PND, é resultado de sua tentativa de represália a oposição, de modo a tentar criar um projeto nacional sólido exposto de modo incisivo para a

população, de modo a marginalizar as ideias mais subversivas. Ou seja, o maior fundamento do plano econômico era o plano político de *hard power*<sup>1</sup>.

De acordo com Lima (2011), o II PND adotou basicamente quatro traços para se consolidar: alteração da matriz industrial, valorização do setor privado nacional, desconcentração regional da indústria e maior distribuição de renda. Surgia, portanto, uma tentativa de corrigir as distorções causadas pelo processo anterior de modernização que se demonstrou conservador. Era um plano de reestruturação produtiva que não se demonstrava tão mantedor das desigualdades de renda, não que a equipe econômica tivesse a igualdade social como pilar, mas apenas não se queria tornar tão evidente a concentração de renda como foi no processo anterior.

Dentro da perspectiva política, isso fazia parte da ideologia de Nação Potência, de modo que para ter o apoio político demonstrava tão mantedor das desigualdades de renda, não que a equipe econômica tivesse a igualdade social como pilar, mas apenas não se queria tornar tão evidente a concentração de renda como foi no processo anterior. De modo que para ter o apoio político da classe trabalhadora, eram necessárias valorizações de salário bem como novas reformas trabalhistas.

O cenário internacional não era dos mais propícios para a instauração do Plano, visto que se encontrava em uma recessão e desaceleração cíclica interna. Também havia alguns obstáculos no programa, tal qual a necessidade de maior articulação dos investimentos, uma centralidade muito grande sobre os bens de capital e endividamento externo. A busca pelo crescimento econômico a qualquer custo estava por gerar uma maior vulnerabilidade a choques externos, mesmo quando se tentava combatê-la. (CARNEIRO, 2002)

Em “A Economia Brasileira em Marcha Forçada”, de Antônio Barros de Castro e Francisco Pires de Souza, há uma crítica muito mais aprofundada esse trabalho aborda, mas um ponto central deve ser mencionado. Apesar do II PND querer acertar na origem da industrialização (bens de capital), ainda estava muito limitado pelo panorama mundial de crise, bem como precisava superar a barreira histórica do subdesenvolvimento. Diante da crise energética, foram necessários muitos investimentos no setor, o que causou um endividamento

---

<sup>1</sup> *Hard Power* é um conceito criado por Joseph Nye. É utilizado nas Relações Internacionais para designar quando um Estado usa de poder militar e/ou econômico para exercer sua influência tanto no comportamento quanto nos interesses de outros agentes políticos, seja outros Estados ou pessoas.

em bancos estrangeiros, que com a alta de juros no final dos anos 70, se transformaram em uma dívida externa de altas proporções. A julgar esse cenário, os investimentos intensivos em energia e o processo industrializante pareciam ir de encontro ao que o momento pedia. O padrão fordista se mostrava cada vez mais fragilizado e essa estava sendo a aposta brasileira. (LIMA, 2011)

Nota-se, portanto, que ao longo do processo de substituição de importações, houve um engajamento das forças produtivas estabelecidos sobre a estratégia de ganhos de produtividade. As importações de bens de capital, bem como a entrada do capital estrangeiro, ocorreram na intenção de que a indústria brasileira fosse modernizada e se integrasse de maneira mais competitiva. As empresas nacionais tentaram se integrar, mesmo que sem muita capacidade inovativa, buscando obter ganhos de capacidade no setor industrial.

## **2. A Ascensão da Internacionalização Produtiva e o Modelo Liberal de Inserção Brasileira**

A partir da década de 80, a tendência pela abertura comercial, encerrou o ciclo anterior de intervenção e fortalecimento estatal no desenvolvimento industrial nacional. Deste modo, a divisão internacional do trabalho se intensificou de modo a minar produções nacionais e tornar o engajamento produtivo retalhado em uma cadeia de produções que passam de país a país. Ou seja, o setor produtivo foi tomado pelas empresas multinacionais (EMN's) e deu início a esse novo ciclo de globalização, onde a “prosperidade econômica” estaria na abertura de mercados para as multinacionais e na internacionalização produtiva.

A globalização política e cultural é fruto e raiz da internacionalização econômica, visto que as EMN's ao entrarem nos mercados domésticos dos países emergentes, trouxeram consigo conteúdo cultural, bem como transformações nas estruturas políticas. Ao mesmo tempo, esses dois fenômenos da globalização também aprofundaram o ciclo do comércio internacional. Na realidade, esse paradigma teve início no pós-guerra e pós-crise de 29 com a necessidade de ampliação dos mercados, de modo a adquirir redução do custo de mão de obra, mas mais precisamente um mercado consumidor expandido.

No início, houve um aumento no coeficiente exportado, o qual assim como o de importações era um dos critérios da globalização produtiva. A saber, o coeficiente exportado saltou e 10,5% para 14,5% de 80 a 89 nos setores tradicionais, o coeficiente importado mais que duplicou: de 1,9% para 4,2% nos mesmos setores. Por setores tradicionais entendem-se alimentos, material de construção, têxteis e calçados. Apesar de esses coeficientes serem um critério, não necessariamente são o indicador mais preciso, já que é difícil medir esse tipo de fenômeno.

Para Bielschowsky e Stumpo (1996), o melhor indicador poderia ser o de comércio intra-indústria e de acordo com Hiratuka (2003), as empresas multinacionais estavam tão consolidadas ao ponto de dirigirem dois terços do comércio internacional, sendo deste total, um terço só de comércio intra-indústria. Portanto, o nível de comércio intra-firma das multinacionais era tão elevado que torna inegável o nível também de internacionalização.

Se as filiais instaladas tiveram reverberação nesses setores tradicionais, elas tiveram ainda maior envolvimento em seu setor de manufaturados, mais especificamente, para a expansão dos setores de capital e tecnologia. As EMN's geraram superávits comerciais, maiores coeficientes de exportação e maior participação de produtos manufaturados na pauta

exportadora. A taxa de exportação desse setor estava crescendo a uma taxa anual média de 3,2% de 1980 a 1989. Para as empresas nacionais, a propensão a exportar passou de 9,9% (1980) para 12,6% (1988), já para as transnacionais saltou de 9,9% para 17% no mesmo intervalo.

Desse modo, essas empresas tiveram um papel significativo de modernização da linha produtiva nacional devido a difusão tecnológica ocasionada. Entretanto, essa contribuição das multinacionais para as exportações se basearam em uma estratégia defensiva para se preservarem mediante a retração do mercado interno durante a década. Ou seja, para preservar a rentabilidade, foi preciso se pautar nas condições de concorrência, de modo a se reorganizar globalmente intensificando as vendas internacionais para não se prejudicar com a estagflação do cenário brasileiro.

Ao final da década de 80, a entrada de capital era predominantemente investimento direto estrangeiro. Os países latino-americanos e asiáticos que se encontravam em desenvolvimento e almejavam a modernização produtiva e inserção no comércio internacional, basearam a entrada de capitais nessa modalidade. Assim, o fluxo mundial dos IDE's deu seu maior salto ao longo dos anos 80, marcando a década com a desregulamentação da economia, venda de ativos estatais e liberalização comercial e financeira. Para Silva (2006), o salto dos investimentos mundiais no fim da década de 80 resulta não apenas em volume, mas em sua composição também. Os investimentos diretos e os investimentos de portfólio “substituíram” os empréstimos bancários.

Quadro 1 - Fluxo de Investimentos Mundiais na Década de 70 (em US\$ bilhões)

Ano	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
IDE	13,3	14,2	14,9	20,6	24,1	26,5	22,0	27,1	34,3	42,3

Elaboração própria. Fonte de dados: UNCTAD, 2013.

Quadro 2 - Fluxo de Investimentos Mundiais na Década de 80 (em US\$ bilhões)

Ano	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
IDE	54,0	69,5	58,0	50,2	56,8	55,8	86,3	136,6	164,0	197,2

Elaboração própria. Fonte de dados: UNCTAD, 2013.

Ao passo que no período os investimentos aumentaram conforme as tabelas demonstram, também houve uma modificação na estrutura societária como um todo. Conforme Marini (1992), os países que tinham maior desenvolvimento relativo entre os emergentes geraram uma camada burguesa especializada em tecnologia – microeletrônica, química, farmacêutica, siderúrgica – que optou pela reconversão econômica. Ou seja, apesar de ser uma classe social nascida do apoio do Estado e de várias políticas protecionistas das décadas anteriores, avaliou-se que negociar com as grandes empresas internacionais era mais rentável e rápido do que uma maior capacitação do parque industrial nacional, já que esse lhe exigiria maior competitividade, mais custos e um ciclo de rendimentos de longo prazo. Quanto à burguesia agrícola, por ser intrinsecamente ligada ao mercado externo, se aliou a recente burguesia tecnológica na pauta de maior abertura comercial, no intuito de fomentar suas exportações.

A reconversão econômica trouxe maior poder político para a camada burguesa moderna, fazendo com que o curso da economia brasileira tomasse o rumo de se associar ao capital internacional no espaço econômico nacional. O crescimento do fluxo de IDE's se analisado paralelamente com esse contexto político, permite inferir que ele se deveu a fusões e aquisições de estatais por multinacionais bem como às vendas e locações dos parques industriais para os monopolistas estrangeiros (primordialmente dos Estados Unidos, União Europeia e Japão).

Apesar do fluxo mundial de IDE's ter aumentado substancialmente, quando se compara os fluxos em conjuntos de países, percebe-se uma concentração alta nos países da Tríade (monopolistas internacionais). Há de se destacar o papel do Japão nesse processo, visto que ele ascendeu como maior investidor mundial ao longo da década de 80, tanto que seus investimentos equivalem a um terço dos investimentos norte-americanos no ano de 1980 e se estabeleceu na quantia de dois terços a mais em 1989. O Japão era responsável por 20% dos fluxos mundiais no início da década e a finalizou com 36% dos fluxos, enviando somente para os EUA metade dessa quantia. Já na América Latina, que hospedava 20% de investimentos japoneses, passou a receber 6% do total. A direção do envio japonês se limitava a cinco países: EUA, Holanda, Reino Unido, Austrália e Panamá.

De acordo com Silva (2006), a estratégia das empresas japonesas se baseou em fusões e aquisições, abrindo um cenário de reestruturação industrial nos países da Tríade e as políticas de desenvolvimento se tornaram intrínsecas ao apoio ao desenvolvimento das indústrias que requerem gastos em Pesquisa e Desenvolvimento (P&D). Por isso, a competição entre as

corporações multinacionais fez com que houvesse alianças estratégicas entre as empresas de complementaridade tecnológica para amortizar os custos em P&D, expandir seus mercados e obter acesso à tecnologia.

O fortalecimento das EMN's, por meio dos financiamentos públicos a P&D e modernização tecnológica - em geral o mercado de títulos - fez com que essas empresas se fortalecessem globalmente. Essa é uma das razões que o dinamismo dos investimentos diretos externos tem relação com o fenômeno da mundialização financeira, pois a desregulamentação financeira internacional foi o que tornou possível que as inovações financeiras assegurassem um fluxo transfronteiriço de investimentos em ativos rentáveis dos países desenvolvidos. A priori, o processo de fusões e aquisições se concentrava nos países centrais, pois os países em desenvolvimento ainda estavam submetidos ao cenário de “crise da dívida” bem como não tinham um mercado de ações bem estabelecido. Entretanto, esse cenário não será duradouro.

A legislação nacional definia e ainda define, na verdade, “empresa nacional” como qualquer empresa instalada cuja categoria mais alta da gestão seja domiciliada no país. Isso fez com que assim que o Estado brasileiro foi se deslocando da “crise da dívida”, foi seguindo os passos dos países da Tríade, e as empresas estrangeiras que se encontravam enraizadas pelos IDE's receberam subsídios diversos por serem consideradas empresas nacionais de setores estratégicos. Os auxílios públicos vinham de diversas formas: financiamento das taxas de juros dos empréstimos, redução da alíquota tributária sobre as importações de equipamentos, bolsas remuneradas de pesquisadores para trabalharem no processo inovativo das empresas e subsídios para as empresas que fazem parcerias com centros de pesquisa. Os setores considerados estratégicos são os que são aprofundados em Ciência e Tecnologia, que são justamente as empresas multinacionais, o que significa que o setor público deu o maior embasamento para o fortalecimento das empresas estrangeiras, fazendo com que as pequenas e médias nacionais quebrassem.

De acordo com a Organização do Comércio e Desenvolvimento Econômico (OCDE), os países que estavam adotando o modelo de liberalização comercial, seriam beneficiados pelas entradas de IDE já que estes eram mais aceleradores do crescimento do que os investidores domésticos, pois trariam consigo inovação, intensidade tecnológica e incrementos de qualificação produtiva e de recursos humanos. Essa adoção de estratégia tem por fundo a ideia de modernização rápida e expansão das exportações de maior nível tecnológico, o que propiciaria uma melhora na conta de transações correntes e desempenho no comércio exterior como um todo. Adicionalmente, também teria efeitos positivos nas estruturas produtivas

locais, já que alavancava o processo da difusão tecnológica. Ou seja, o modelo depositava o cargo de impulsionador do crescimento econômico no capital internacional.

Ao final da década de 80, algumas parcelas de investimentos estrangeiros entraram de formas não-monetárias (conversões). A securitização dos títulos da dívida com os credores estrangeiros, fez com que pudesse se menosprezar em partes a insegurança dos investimentos em moeda. A partir de então, utilizou-se subsídios implícitos que tratavam de converter títulos da dívida no mercado internacional em investimento no país. (Barros, 1993 apud Silva, 2006). No período, as operações de conversão eram relacionadas a mais de 50% dos investimentos estrangeiros no Brasil. (Unctad, 1991 apud Silva, 2006)

A partir da década de 90, o processo de estabilização aprofundou a abertura comercial e financeira, sem controle da conta de capitais e nem acordos de transferência mesmo que por meio de *joint ventures*, e a reativação da demanda por meio do crédito e o poder de compra do mercado doméstico tornou ainda mais atrativa a vinda do capital externo para o Brasil. A entrada dos IDE's em paralelo com a estabilização da inflação e as privatizações, trouxe uma transferência da renda pelo consumo, redução dos preços, ampliação do mercado e alongamento dos prazos do crédito. Havia a ideia de que as EMN's liderariam o novo ciclo virtuoso com taxas de crescimento elevadas e sustentáveis.

O que se esperava desse processo era uma linearidade em três fases: i) uma elevação dos níveis de importação e dos déficits comerciais, justificados como fruto do próprio processo de reestruturação produtiva, de modo a testar o mercado e efetivar o investimento; ii) uma fase que as importações ainda seriam pressionadas, mas pela compra de máquinas e equipamentos tais quais os produtos finais; iii) redução das importações e com possibilidade de elevação das exportações, propiciando um crescimento sem pressões na balança de pagamentos. Essa elevação das exportações se daria devido aos investimentos das novas plantas e do processo de fusões e aquisições das empresas locais. (HIRATUKA, 2003).

Ao longo das fases, um dos efeitos esperados era uma elevação da qualidade da produção local, já que concorrer com as multinacionais geraria uma pressão nas empresas locais, de modo a impulsionar a adoção das técnicas e equipamentos mais sofisticados. Desse modo, o benefício do país receptor dos investimentos estaria em criar relações mais densas no tecido industrial local. Outro argumento na linha de defesa da entrada dos IDE's se trata do seu desempenho em financiamentos dos países emergentes, pois ao contrário dos investimentos de portfólio, consistiam em uma aposta de longo prazo nos países hospedeiros,

sem riscos a choques financeiros, pois não se estabeleciam em uma lógica especulativa. (DUFORT, 1999 apud MOREIRA, 2002)

Para o Banco Mundial<sup>2</sup>, o investimento direto tem menor relação com os meios de inversão dos fluxos de capitais e de contágio que afetam os outros fluxos de investimento, visto que a presença de ativos fixos (enraizados) e não líquidos torna os desinvestimentos rápidos mais difíceis que os empréstimos de curto prazo ou venda de ativos financeiros.

Em meio a todas essas recomendações de instituições, a equipe econômica do governo precisava conduzir a principal condição para a entrada dos investimentos: a estabilização da inflação. Evidentemente não era a única, já que também eram necessários outros fatores, tais como liberdade dos movimentos de capitais e de câmbio, legislação social (já parcialmente constituída), estrutura fiscal, direitos e favores nas alíquotas tributárias alfandegárias e incentivos à livre iniciativa. Mas mesmo esses fatores ainda não são suficientes, já que as empresas só se instalariam depois de constatar vantagens de localização como tamanho do mercado doméstico, infraestrutura urbana (principalmente na área de Comunicação, Informação e Transportes), o nível de qualidade do tecido industrial bem como sua base educacional (nível de capacitação dos recursos humanos) e tecnológica (nível de capacitação dos conhecimentos científico-tecnológicos disponíveis). Todos esses fatores determinaram os países com elevadas entradas de investimentos diretos e os países com baixas entradas. (MOREIRA, 2002)

O Plano Real teve como ideia geral implantar um regime de conversibilidade financeira e comercial. Ele não se limitava a estabilidade de preços por meio da âncora cambial, tratava-se de um horizonte maior, se baseando em um desenvolvimento liberal de modo a induzir tanto as estruturas produtivas quanto as taxas de produtividade e de juros no sentido dos padrões dos países desenvolvidos.

Essa perspectiva estava baseada nas políticas econômicas indicadas pelo Consenso de Washington, a qual se resume em quatro pilares: i) a estabilidade dos preços estimula o investimento privado; ii) a abertura dos mercados propicia mais competitividade entre os produtores nacionais, o que eleva sua produtividade; iii) a privatização e o capital externo reduzem os gargalos de oferta industrial e de infraestrutura, o que aumenta a eficiência

---

<sup>2</sup> Boletim *Global Development Finance* publicado em 1999.

econômica; iv) a desregulamentação da conta de capitais, assim como maior previsibilidade do câmbio, atrai poupança externa em níveis elevados e contribui para financiar o déficit em conta corrente.

Ou seja, o que os economistas que concordavam com o Consenso estavam propondo era que o papel do Estado se limitasse a propiciar as condições de estabilidade e equilíbrio para ver as recomendações da teoria liberal se comprovar na realidade da economia brasileira. E foi o que a tentativa fez, no entanto, os resultados esperados não aconteceram. (BELUZZO e CARNEIRO, 2004). Essa seção se propõe a discutir com um pouco de profundidade os métodos e os efeitos dessa abertura comercial e financeira da década de 90.

Ainda no referencial teórico de Beluzzo e Carneiro (2004), avalia-se que a estabilidade dos preços do Plano Real se firmou sobre o uso da âncora cambial e políticas de metas de inflação que precisava ser acompanhada de uma elevação nas taxas de juros. Esse pacote receituário ampliou a dívida pública interna e engendrou um novo ciclo de endividamento externo, bem como um ciclo de atração de capitais voláteis.

Nesse panorama, o modelo de câmbio flutuante aprofundou a instabilidade macroeconômica, criando mais dificuldades para as políticas monetárias, já que não se baixava a taxa de juros para evitar depreciação cambial e dificuldades para as políticas fiscais, já que a dívida pública interna se encontrava em moeda estrangeira. A partir disso, houve uma junção de uma política monetária restritiva e um empenho fiscal que conseguiu contrair o crescimento da dívida interna. Ainda assim a taxa de desemprego cresceu e a renda média declinou até o final da década. O modelo de crescimento que estava sendo adotado se mostrava insustentável e fragilizador, como será mostrado um pouco mais à frente na seção sobre vulnerabilidade externa.

Em 1990, os investimentos externos no Brasil somavam US\$ 730 milhões, dos quais US\$ 630 milhões eram IDE's, esse fluxo atingiu US\$ 15,4 bilhões em 96, sendo US\$ 9,2 bilhões em IDE's. Houve um crescimento de 41% de 96 para 97, superior às taxas de elevação do produto e dos fluxos comerciais, o que indicava 2,7% do PIB. A presença dos investimentos diretos totalizava 75% do total dos investimentos externos em 1997. O país, acompanhado de alguns países asiáticos como Cingapura e Indonésia, se posicionou entre os principais receptores a partir de então.

As estratégias empresariais se demonstraram muito mais inclinadas aos investimentos diretos do que aos investimentos de portfólio, fundos de privatização, renda fixa e imobiliários. Esse aumento do fluxo satisfez os economistas que defendiam os IDE's como propulsores de crescimento, de modo que achava-se que essa modalidade de financiamento

externo compensaria a poupança interna baixa bem como complementar os investimentos de portfólio, que se provaram voláteis com a crise dos países asiáticos.

No decorrer do processo das políticas monetárias e fiscais de estabilização, o plano de liberalização também assumia novos efeitos de comércio exterior. Apesar da contribuição em financiar o déficit de transações correntes, os IDE's desempenharam baixo impacto na competitividade da indústria doméstica, porque a maior parte dos investimentos se direcionou a setores não comercializáveis, advindos pelo processo de privatização da infraestrutura bem como advindos de aquisições, o que não alterou o quadro geral da formação bruta de capital fixo. A entrada massiva de capital estrangeiro não promoveu uma alteração estrutural, tampouco inserção internacional nas cadeias produtivas. (LAPLANE, 2001 apud SARTI e HIRATUKA, 2011)

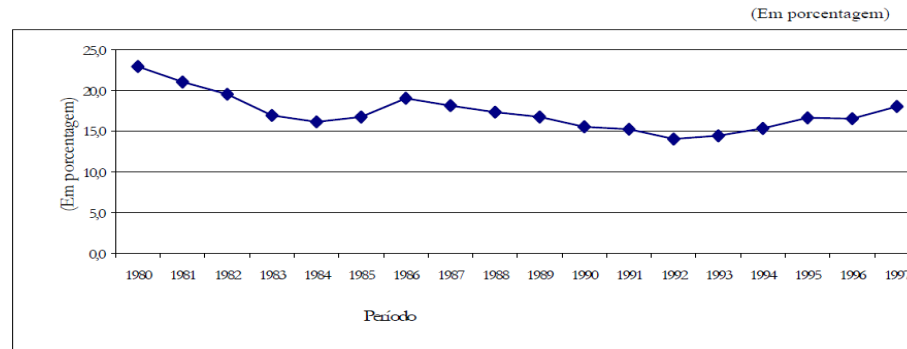
Ao longo da década, a formação bruta de capital fixo (FBCF) apresentou uma elevação de máquinas e equipamentos importados em relação aos mesmos itens de produção nacional. De 94 a 97, a FBCF obteve uma taxa acumulada de elevação em 18,4%, ao passo que os importados tiveram uma elevação de 107,6% e os nacionais uma contração de 18,8%. Nota-se, então que o desempenho do setor nacional de bens de capital foi baixo e inconsistente com a expectativa. A produção se contraiu paralelamente ao panorama de crescimento industrial. A indústria de transformação correspondeu a 13,3% do fluxo de investimentos diretos em 97, inferior ao segmento de energia elétrica. O setor majoritário no fluxo foi o de serviços, atraindo 83,7% do total investido, acompanhado por porcentagens substanciais em energia elétrica, comércio, telecomunicações e transações financeiras. (LAPLANE e SARTI, 1999).

Não é à toa que muitos autores identificam a partir daí o declínio do número de empregos no setor industrial e de sua participação no PIB, visto que os investimentos se aprofundaram em áreas sem concentração tecnológica.

Na avaliação dos mesmos autores, a FBCF não acompanhou o crescimento dos IDE's ressaltando a sua pequena contribuição para o aumento da taxa de investimento da economia. Apesar do crescimento exponencial do fluxo de IDE's, sobretudo na segunda metade da década, a taxa de investimento (FBCF/PIB) oscilou e teve um tanto quanto declinante no início da década e depois, mesmo com a explosão dos investimentos diretos, o comportamento não teve repercussão na taxa de investimento. Houve uma contribuição desses investimentos para o financiamento do déficit na conta corrente do balanço de pagamentos, mas uma possível contribuição para a taxa de investimento e crescimento do produto não pode ser inferida diretamente pela sua expansão.

Figura 1

Taxa de Investimento — FBCF/PIB — 1980/1997



Fonte: IPEA apud Laplane e Sarti (1999)

As características dos investimentos estrangeiros propiciam certa contribuição para o crescimento, entretanto, boa parte foi destinada à aquisição de ativos locais. Deste modo, esses investimentos pouco somaram para aumentar a FBCF.

Tabela 1

Relação aquisições e fusões/IDE 1990-2001 (%)

Aquisições & Fusões/IDE	1990/95	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	86,0	98,6
Países em desenvolvimento	17,0	21,4	35,1	44,1	32,9	29,7	41,9
Brasil	27,5	60,6	63,5	101,8	32,7	70,2	31,2
Privatizações/IDE	n.d.	24,5	27,6	21,2	30,7	20,4	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.

Dentro dos esforços do Plano Real de privatização das firmas públicas industriais e de serviços de infraestrutura, como telecomunicações e distribuição de energia elétrica, culminou na ascensão das aquisições. No final de 1999, o estoque de IDE's destinados a esse processo somou US\$ 8,7 bilhões, o que indicava uma proporção de 30,7% do valor total líquido no ano.

Para Sarti e Laplane (2002), quando o investimento está destinado à compra de ativos já existentes, não é possível defini-lo como investimento macroeconômico, pois se trata de uma relação indireta. Para essa relação se consolidar, ainda é necessário que o proprietário faça investimentos adicionais na modernização ou ampliação da capacidade de produção. Por isso que a contribuição para a FBCF só se materializa em cenário desses investimentos adicionais

serem realizados. A Figura 1 demonstrou que sua trajetória não foi beneficiada pela explosão dos IDE's, já que uma parte muito pequena desses últimos decorreu de ativos novos. No caso dos proprietários estrangeiros que realizaram as aquisições terem feito esses investimentos adicionais, sua reverberação macroeconômica se revelou modesta conforme demonstrado no mesmo gráfico.

Os economistas ainda demonstram a limitação dessa modalidade de investimento, argumentando que ao longo da segunda metade da década de 90, houve uma retração no volume de investimentos diretos externos. A causa foi o esgotamento dos fatores que promoveram a “explosão” do volume: o processo de privatização e a ampliação da infraestrutura (ambos sustentados por investimentos autônomos) e que a tendência era cair a partir de então pela falta de dinamismo interno. Junto a isso, o aumento do passivo externo na fase do *boom* causou uma enorme remessa de lucros e dividendos nas contas correntes sem entrada de novos investimentos para compensar.

Em 2001, a queda dos IDE's chegou a 31,5% no país, no panorama mundial, caíram 50,3%, diferente da China, que manteve a tendência crescente em 15%, sendo 95% destes em novos ativos. Para discutir o declínio dos IDE's, é necessário ver as mudanças das estratégias das multinacionais, bem como o fenômeno da financeirização mundial e as discussões da vulnerabilidade externa no Brasil.

## **2.1. As Mudanças das Estratégias das Empresas Multinacionais na Década de 1990**

Para Moreira (2002), no modelo de substituição de importações, em que o padrão de produção fordista ainda era majoritário, era possível observar a integração das filiais das empresas transnacionais no setor produtivo no Brasil. Um setor de notável concentração era o de bens de consumo duráveis, pois tinha um mercado doméstico em expansão e as facilidades do regime protecionista, visto que era um setor considerado estratégico e por isso obtinha uma série de subsídios.

Nesse nicho, as estruturas industriais se diversificaram e por isso boa parte das filiais não se limitava a reprisar as funções e organizações da matriz. Os IDE's até meados da década de 80 se configuravam pelo tipo *greenfield* e cumpriam um papel decisivo para a coesão do aparelho produtivo do país receptor, de modo que as filiais recorriam a produção das empresas nacionais, tanto públicas quanto privadas, tendo resultados positivos em elevar o valor agregado local. A entrada em determinada localidade exigia em certa medida conteúdo local. As consequências positivas dos investimentos diretos, entretanto, seriam

dependentes das estratégias das multinacionais, das modalidades de implantação e das políticas do governo de reforço ao seu sistema nacional de inovação.

Ainda de acordo com o autor, como as filiais multidomésticas estavam amparadas pelo regime protecionista e seus subsídios, não se propunham a instaurar relações mais dinâmicas com o tecido produtivo da localidade hospedeira.

A contração da concorrência desestimula a modernização das atividades, o que pôde ser demonstrado no caso brasileiro com estratégia da implantação de linhas de produção obsoletas dos países industrializados nas filiais instaladas aqui. Apesar de estarem obsoletas no aspecto tecnológico, no contexto de localização, elas eram rentáveis, já que as filiais pouco desempenhavam atividades de P&D, devido sua dependência e subordinação à matriz. Esse panorama, no entanto irá se modificar ao longo dos governos de Fernando Collor de Mello e Fernando Henrique Cardoso, já que tanto as estratégias de produção das EMN's quanto às modalidades de investimento da implantação de suas filiais se alteraram. A lógica industrializante que tinha sido apoiada pelas multinacionais, passou a não constituir mais uma estratégia viável.

O Brasil passou a ser condicionado como um mercado emergente de grandes dimensões e que necessita de uma presença local produtiva e organizativa em um nível mais elevado do que nos outros países em desenvolvimento. Porém, em um cenário onde as importações são a opção preferida, ficando o investimento como *second best choice*.

Mendonça de Barros & Goldenstein (1997a, 1997b) apud Hiratuka (2003) caracterizaram a reestruturação produtiva da década como revolucionária. O modelo neoliberal teria gerado transferência de renda para o consumo, pela redução dos preços, bem como uma ampliação do mercado, por conta da estabilização do Plano Real e expansão do crédito ao consumo. O novo ciclo econômico seria liderado pelas empresas multinacionais e suas estratégias de integração e engajamento seriam reproduzidas. Alguns resultados como aumento das importações eram considerados efeitos temporários da mudança de ciclo, uma vez que a estratégia inicial das EMN's era de montar estruturas de comercialização, precisando importar os produtos para testar o mercado e consolidar o investimento posteriormente. A estratégia secundária era a compra de bens de capital, seguida pela terciária, de redução das importações e elevação das exportações, engendrando altas taxas de crescimento, o que no longo prazo tornaria as exportações ainda mais fortes por conta das novas plantas e a modernização competitiva.

Ao passo que de acordo com Moreira (1999) apud Hiratuka (2003), as firmas teriam estratégias bem diferentes, bem como efeitos diferentes. As elevadas barreiras tarifárias

apesar de terem atraído um enorme volume de capital estrangeiro, também aprofundou a ineficiência de estruturas de mercado cada vez mais desintegradas do resto do mundo. Apesar da entrada massiva de firmas grandes objetivando ganhos de escala competitivo, o volume não era o suficiente para gerar um ambiente competitivo. Isso somado a linhas de produtos diversificadas demais e integração vertical, contraiu as possibilidades de especialização. A falta de concorrência também fez os incentivos fracassarem no aspecto de atualização tecnológica e inovativa de produtos e processos produtivos. A ideia dos economistas citados anteriormente de ganhos do mercado externo também foi minada pela facilidade de controlar os preços no mercado interno. Dessa forma, o regime neoliberal fez com que mesmo as empresas tendo maior capacitação técnica, não adotassem estratégias de ganhos de competitividade e difusão tecnológica para o capital nacional.

O maior referencial teórico na categorização dos investimentos diretos foi Dunning (1993). Para o autor, investimentos diretos possuem quatro estratégias distintas: *market-seeking*, *resource-seeking*, *eficience-seeking* e *asset-seeking*.

A primeira foi a modalidade majoritária no regime de Bretton-Woods, o que se reproduziu no caso brasileiro ao longo da década de 90, quando as empresas buscaram aproveitar o mercado em expansão como veremos mais adiante. Refere-se à quando o interessa da empresa é explorar o mercado doméstico do país receptor.

A segunda é para absorver os recursos naturais, segundo padrão mais comum no caso brasileiro, com aproveitamento dos recursos naturais tanto como matéria-prima para produção de bens intermediários quanto para exploração e exportação do gênero alimentício para os países de origem. As operações patrimoniais como Fusões e Aquisições foram essenciais para a expansão internacional desse padrão.

A terceira é para recrutar pesquisadores especializados de modo a obter uma produção de maior escala, há certo deslocamento de parte da produção para regiões com um determinado nível competitivo para produzir nos mercados globais, é em geral, o determinante do investimento *greenfield*.

A quarta é a modalidade mais sofisticada de investimento direto, de modo que tende a constituir novos investimentos em P&D e inovação tecnológica, desse modo, estão mais concentradas nos países desenvolvidos. Detém também os ativos locais por meio de fusões e aquisições (F&A), porém, com tendência a elevar a capacidade competitiva das filiais.

Para a discussão da integração entre as firmas, usarei aqui o estudo e conceitos de Célio Hiratuka (2003) em que a estimação da participação do comércio intra-firma no total de cada empresa é considerada partir de que todo comércio com o país de origem da filial é intrafirma.

O conteúdo dos fluxos comercializados entre a para as filiais será analisado de acordo com o envolvimento tecnológico, intensidade dos fatores e grau da industrialização dos produtos.

A classificação usada pelo autor tem origem no grupo CTP-Data (Universidades de Paris I, XI e XIII) com a tipologia setorial de Pavitt (1984) e adaptação de Guerrieri & Milana (1989). No estudo, entraram 96 firmas e os resultados foram os seguintes: Nas filiais que apresentaram Integração Exportadora e Integração Global, e notável a tendência para o mercado externo. Já os demais tipos, demonstraram tendência de direcionamento para o mercado interno, se colocando como *market-seeking* na caracterização de Dunning.

Existem outras sub-características, entretanto, que diferenciam as formas como esses grupos atenderam o mercado doméstico e se engajaram no regime neoliberal para se integrar no comércio internacional via corporação. Essas formas são seis: Não-Integradas, Integração-Global, Integração Exportadora, Integração Importadora, Integração Regional e Integração Exportadora Moderada. Um exemplo de diferenciação: as filiais Não-Integradas não receberam muitas transformações após a abertura comercial, ao passo que as filiais de Integração Importadora se voltaram para o mercado doméstico com volumes crescentes de importações, sobretudo entre 1990 e 1997.

A integração das filiais no Brasil na integração global de valor ainda foi assimétrica, participando mais como consumidora das redes corporativas internacionais para repassar ao mercado doméstico. Raramente uma conseguia se tornar fornecedora na cadeia organizacional das EMN's. Constitui-se, então uma das grandes contradições desse modelo de crescimento: mesmo com o setor produtivo nacional subordinado as firmas estrangeiras, o grau de internacionalização produtiva das empresas nacionais e das filiais ainda permanece baixo. (SARTI e HIRATUKA, 2011)

A maior característica que distingue as filiais Não-Integradas (um grupo de 21 empresas das 96 analisadas no estudo de Hiratuka) é o baixo coeficiente de importação e o de exportação. Elas têm uma participação grande no total de vendas, 20% do faturamento em 2000, entretanto, têm menor participação no comércio. Mesmo com a abertura comercial e as diferenças das taxas de câmbio, uma quantidade robusta de filiais ainda operou em grau reduzido de internacionalização comercial. Esse quadro mostra que as estratégias *stand-alone* ainda são majoritárias. Existiu uma grande relevância desses investimentos do tipo *market-seeking* no setor de serviços ao longo das privatizações do Plano Real, mas essas informações sobre as empresas do setor industrial levam a perceber que boa parte das empresas estrangeiras também continuou operando em *stand-alone* no aspecto comercial.

As filiais de tipo Integração Global possuem alto grau de integração comercial, tanto na importação como na exportação. Entretanto, o grupo é composto por quatro empresas dentre as 96 e são de setores tecnológicos estratégicos: duas no de maquinário de transportes, uma no de autopeças e uma no de equipamentos mecânicos. Desse modo, obtiveram participação menor e decrescente no faturamento total da amostra, caindo de 3.0% em 89 para 1.3% em 2000. O coeficiente de exportação destas atingiu mais de 50% em 1997 e se manteve nesse nível em 2000. Esses dados revelam que a estratégia do grupo de crescimento para o Mercosul e Aladi não contraiu o as exportações intrafirma para a matriz. O estudo também apontou que um quarto das exportações era destinado ao país de origem do capital, indicando que mesmo com o aumento da relevância do mercado regional, as filiais ainda forneciam uma parte substancial para a matriz. Pelo lado das importações, as compras das matrizes somavam 82% do total de importações ao final do período (2000). Os produtos caracterizados como fornecedores especializados tanto para exportações como importações (98% e 83% no final da década), demonstra dominação do comércio intra-industrial.

Um destaque da interpretação desse estudo está em indicar que as filiais que adotaram a Integração Global no Brasil supriam o mercado interno e serviram de base para atender outros mercados na América do Sul, bem como desempenharam estratégias de integração global, no fornecimento de componentes e produtos para outros lugares. Um exemplo de setor bem sucedido nesse aspecto é o de transportes, as filiais produtoras de máquinas rodoviárias receberam investimentos para modernizar a linha e o processo da produção.

O comportamento das empresas dos setores envolvidos nessa estratégia correspondeu a reestruturação esperada pelos economistas defensores dos IDE's, com elevação de produtividade e competitividade bem como integração das filiais as redes de comércio pelas corporações. É importante ressaltar mesmo assim que essas firmas já possuíam um alto nível de competitividade e capacitação tecnológica antes da abertura comercial do Plano Real, não sendo, portanto, fruto do modelo liberal.

As firmas de padrão Integração Exportadora demonstraram como estratégia a exploração dos recursos naturais do país, aproveitando do custo reduzido dos insumos em relação ao país da matriz, o que se caracteriza como padrão *resource-seeking* para Dunning. Com predominância em setores intensivos em recursos naturais e tendentes a baixos custos de mão de obra, essas empresas são explicitamente direcionadas para o mercado externo, como demonstrado na propensão a exportar e baixos coeficientes de importação. Em um total de nove empresas, elas são responsáveis por 4,1% das vendas na amostra, 18,5% das exportações totais e 0,5% das importações no ano 2000.

São firmas de mineração, alimentos, papel/celulose e de siderurgia, as quais tem o movimento de plataforma de exportação para países desenvolvidos. De fato, as baixas exportações para Mercosul e Aladi (3% tanto em 97 quanto 2000) contrastam com as altas exportações para Ásia e União Europeia (49% e 26% respectivamente em 2000). A composição da pauta do grupo é bastante centralizada nos produtos primários (59,4%) e intensivos em recursos naturais (40,5%). As exportações das filiais exportaram 67% dos produtos primários nos anos 2000, o que denota que elas só operam integradas comercialmente pelas *commodities*, além de baixo grau de integração com a região, sendo o Mercosul muito distante de estar no norte das estratégias dessas EMN's.

O grupo classificado como Integração Importadora apresenta uma expansão substancial dos coeficientes de importação e baixo coeficiente de exportação. O coeficiente de exportação flutuou em torno de 4% de 89 a 97, subindo para 7,3 em 2000. Já o coeficiente de importações subiu de 8% para 21,3% de 89 a 97, depois para 21,8% em 2000. Marcado por registrar déficits comerciais desde 89, o grupo assinalou um déficit de US\$ 2,1 bilhões, a única categoria com saldo negativo do começo ao fim da análise. É um grupo de 28 empresas, sendo quase um terço da amostra da pesquisa, com 21,3% do total das vendas em 1997 e 23,3% em 2000.

Na Integração Importadora, o engajamento com o Mercosul e Aladi é mais evidente. Para o primeiro, houve um aumento de 30% das exportações entre 89 e 97, junto com a Aladi, resultaram em 50% em 1997. Nas importações, as taxas da América do Sul como um todo não ficaram acima de 5% do total, sendo o substancial advindo dos países desenvolvidos. A razão desse alto grau de importação é o comércio intrafirma, uma vez que mais de 40% era de participação das matrizes no ano 2000. Os setores de eletrônicos e a TIC – Tecnologias de Informática e Comunicação – foram os mais dissociados da cadeia produtiva local, importando partes, peças e componentes de maior valor agregado e maior conteúdo tecnológico. As compras internacionais eram provenientes sobretudo do Leste Asiático, onde se concentravam as plantas criativas, inovativas e de componentes da corporação.

As filiais brasileiras, por sua vez, ainda estavam apenas centralizadas como mercado consumidor e processo produtivo da linha de montagem. Mesmo com esse padrão tinha como direção o mercado doméstico, as filiais não atuaram no modo *stand-alone*, aliás, a interação inter-corporação se deu de maneira intensa, sobretudo pela compra de componentes de alto conteúdo tecnológico da matriz bem como de outras filiais de maior capacitação na Ásia.

As filiais de padrão Integração Regional têm uma complementação produtiva e comercial com o Mercosul, mas de acordo com o estudo, ainda destinaram a maior parte das

vendas para o mercado doméstico. São vinte empresas, nas quais doze são do segmento automotivo, inserindo também as de bens de capital e química, no total representando 38,2% das vendas em 2000 e 40% das exportações e importações no mesmo ano. Os dados apontam pouca variação nas vendas para o mercado externo entre 89 e 97, mas uma concentração das exportações para o Mercosul acima da média vista nos outros padrões, atingindo uma taxa média de 43% por ano no período avaliado. Já no período de 1997-2000, o Mercosul representou 43.9% do total exportado do grupo, ao passo que para o total da amostra, ficou em 28%. As importações também aumentaram do Mercosul, de modo que este foi origem de 20,3% do total em 97 e 29,8% em 2000, apesar da União Europeia ainda ser o centro das importações, com 43% do total de 2000.

O autor ressalta que a estratégia do grupo também é de direcionamento para o mercado interno, mas teve um traço de regionalização, uma vez que a especialização e complementaridade entre as plantas industriais dos países existiram. Pode-se notar, sobretudo, nas filiais do segmento automotivo que realizaram complementaridade entre o Brasil e a Argentina. O maior resultado desse processo do grupo foi uma redução do comércio intrafirma com a matriz, já que foi compensado pelo aumento do comércio interfiliais nos países sul-americanos. Essas firmas aproveitaram a abertura e junto com os incentivos recebidos para o setor automotivo, implantaram uma operacionalização em que as filiais racionalizavam a produção aumentando as importações e exportações dentro do bloco do Mercosul.

O último grupo da pesquisa sobre integração das EMN's na década de 90 de Hiratuka é o grupo da Integração Exportadora Moderada, identificados por terem tendência a exportação maior do que a média dos outros e de importação menor do que a média dos outros. Algumas peculiaridades mais específicas são também a saliência do comércio regional para as exportações, centralizada em produtos primários e intensivos em recursos naturais. São catorze firmas representando 13,2% das vendas totais de 2000, 16,7% de participação no total de exportações e 9,7% das importações.

A composição do grupo é, no geral, de empresas produtoras de bens intermediários e finais intensivos em recursos naturais como alimentos, siderurgia, papel/celulose, além de uma parte minoritária do segmento químico e equipamentos elétricos. Os receptores das exportações são predominantemente a União Europeia, com participação de 30% e importações do Mercosul.

Ao passo que para as filiais Não-Integradas, não houve alterações sobressalentes antes e depois do Plano Real, uma vez que se restringia ao mercado doméstico sem muito

envolvimento com as redes internacionais, os outros padrões com diferentes níveis tiveram elevação dos coeficientes de importações. Nota-se, portanto, que a abertura comercial e a alta do câmbio do plano de estabilização alteraram as estratégias das EMN's no aspecto de integração no sentido de intensificarem o fluxo, porém predominantemente em termos de importação. Mesmo depois da desvalorização cambial, até o ano 2000, ainda não aconteceu a substituição de importações por produção local, tão esperada pelos economistas adeptos do modelo de liberalização comercial e de defesa do crescimento sobre os IDE's.

Essa expansão das importações – em valores absolutos e em porcentagem do total de vendas – pode ser interpretada como ajuste produtivo das filiais pós-desregulamentação, sendo parte de uma estratégia central de racionalização da produção, redução do grau de integração vertical, complementaridade de produtos e processos com importações massivas e troca de fornecedores locais por fornecedores externos localizados nos países desenvolvidos ou Leste Asiático em desenvolvimento. Essa estratégia central não foi característica somente das filiais, mas também das grandes empresas nacionais que sobreviveram ao processo concorrencial gerado pelos incentivos do governo ao capital estrangeiro. A diferença entre as multidomésticas e as locais é que no primeiro caso houve uma adequação a coordenação mundial do setor produtivo originada por ordem das matrizes nos países centrais.

No que diz respeito às exportações, somente o padrão de Integração Global obteve crescimento dos coeficientes de importação e de exportação, demonstrando que a estratégia também objetivava aumento da atividade exportadora no total de vendas. Houve certa especialização e integração com o restante da corporação, mas o resultado esperado que esse movimento fosse generalizado para as empresas estrangeiras localizadas no país não aconteceu. Junto a isso, as empresas que estavam no padrão de Integração Exportadora tiveram uma participação muito modesta no período, o que leva a observar que a abertura econômica e comercial não engrenou grandes saltos para o segmento exportador. A lógica das filiais do setor foi apenas explorar os recursos naturais abundantes no Brasil e fornecer para os países centrais, mas os seus efeitos para o crescimento econômico ou para o setor produtivo brasileiro foram insignificantes e longe de apresentar os resultados preconizados pelos economistas liberais que apostaram nas vantagens comparativas brasileiras nas *commodities*.

A interpretação pelos dados leva a avaliação de que não se tratou de distorções de mercado ou peculiaridades das EMN's que levou a tendência importadora. Na verdade, as funções das filiais brasileiras foram determinadas por uma estratégia corporativa global. O papel das estrangeiras implantadas no Brasil foi visando o mercado consumidor doméstico e não de inserção ativa nas cadeias globais de valor. Isso sustentado pela abertura econômica e

política cambial realizada pelo governo, bem como sua omissão no que diz respeito políticas de ganho de competitividade e capacitação tecnológica da produção local. Esse comportamento do setor público faz parte da lógica de privatizações por fusões e aquisições, de modo que o desmantelamento das empresas estatais junto com as empresas locais era parte do caminho para a aposta no capital estrangeiro.

A ideia de Gustavo Franco de que o Brasil precisava se assegurar nos investimentos diretos para pegar o “bonde da globalização” se demonstrou inconsistente. A percepção de que as estratégias das EMN’s seriam fatores exógenos independentes da política de incentivo ou cambial também foi equívoca, já que as estratégias se mostraram sempre como resposta aos incentivos e as políticas comerciais. Hiratuka (2003) ainda pondera que as expectativas foram estabelecidas sob a hipótese de comportamento homogêneo pós-abertura, mas esse também não aconteceu. Dos seis padrões estratégicos de internacionalização das filiais, somente um representou a expectativa dos economistas pró-capital externo. Mesmo assim, o padrão Integração Global, ainda foi insignificante, uma vez que somente quatro empresas assim se caracterizaram, tendo uma representação ínfima nas exportações da amostra e menor ainda no total de vendas.

O autor coloca que em países como Cingapura, Malásia, Tailândia e Indonésia, as redes de integração foram as responsáveis pelo crescimento de exportações, sobretudo nos produtos e processos de alta tecnologia. Diferente do que aconteceu no Brasil, em que o comportamento predominante foi de direcionamento ao mercado doméstico, o efeito *hacia dentro*. Uma parcela da população brasileira, pequena em porcentagem, mas grande em números absolutos, tem propensão de consumo tal qual nos países centrais, o que torna a conjuntura econômica propícia para a exploração das empresas estrangeiras. Não espere que o Brasil reproduza o modelo de crescimento do Leste Asiático, devido à dificuldade de emulação do patamar de vantagens locais do complexo eletrônico e especialização da região.

A abertura com os incentivos aos investimentos diretos na expectativa de maior integração/participação nas cadeias globais ficou apenas nos projetos públicos e nos artigos científicos de economistas como Gustavo Franco (1999) e Maurício Moreira (1999). As características das estratégias das empresas multinacionais se alteraram conforme os ciclos econômicos, entretanto, o direcionamento de olhar para economia brasileira como mercado consumidor se manteve desde o processo de industrialização. Mesmo que anteriormente, na lógica industrializante, o grau de integração fosse maior, ainda era passiva a posição brasileira na cadeia global. Com a abertura comercial e a submissão do setor produtivo aos IDE’s, a estratégia geral se aprofundou ainda mais e as orientações político-econômicas contribuíram

para a desintegração produtiva, bem como para o fracasso da tentativa de desenvolvimento pela via liberal de capital estrangeiro.

## 2.2. A Globalização do Mercado Financeiro – Financeirização

O movimento de financeirização teve origem no início da década de 70, se difundiu após a crise e esgotamento do modelo de industrialização via substituição de importações, e se aprofundou globalmente a partir da década de 90.

Uma série de alterações na dominação política e econômica engendrou transformações na ordem de Bretton-Woods. Os Estados Unidos deixaram de ser ponta-de-lança no que tange a tecnologia e comércio internacional para assumirem um papel de poder financeiro com o lastro do dólar para moeda reserva internacional. A Inglaterra se re-insere como uma praça financeira *off-shore* e o Japão depois das altas taxas de crescimento também busca apoiar a liberalização dos fluxos de capitais.

A origem do fenômeno também veio a partir da crise de sobreacumulação de capital na década de setenta, quando um investimento em determinado segmento de capital passa a produzir lucros decrescentes em razão do limite de valorização. Como definiu David Harvey:

Uma condição em que pode existir ao mesmo tempo capital ocioso e trabalho ocioso sem nenhum modo aparente de se unirem esses recursos para o atingimento de tarefas socialmente úteis. (HARVEY, 1989, pág. 170)

O referencial teórico para a discussão do fenômeno da financeirização, objeto dessa seção do trabalho, será as produções da escola francesa, sobretudo, François Chesnais por sua extensa investigação na temática.

A gradativa reconstituição de uma massa de capitais procurando valorizar-se de forma financeira, como capital de empréstimo, só pode ser compreendida levando em conta as crescentes dificuldades de valorização do capital investido na produção. (CHESNAIS, 1996, pág. 17)

A centralização do dólar, os regimes de taxas de câmbio flutuantes e a livre mobilidade de capitais foram as características centrais desse novo ciclo financeiro. Dentro desse novo cenário as moedas ganham papéis conforme a dinamização e sofisticação econômica de cada país. O dólar é a central sob a qual circular as moedas conversíveis dos países centrais e as não-conversíveis dos países periféricos. A formação da taxa de juros assume um caráter desfavorável nos países periféricos, uma vez que ela é definida a partir da moeda central, o

que faz com que nos países periféricos, elas sejam tencionadas a se elevarem para remunerar os investidores a negociar nas suas moedas consideradas menos seguras. A mobilidade de capitais faz com que esses países não tenham autonomia para não aceitarem essa regra da taxa de juros, já que lidariam com uma fuga de capitais.

Desse modo, o movimento intensificado na década de 90 de maior internacionalização produtiva engendrou uma maior mobilidade de capitais que recepcionada por uma liberalização comercial e financeira bem como a desregulamentação, sobretudo no caso brasileiro, foi um cenário propício para o aprofundamento da preferência pela liquidez dos ativos. A preferência direcionou as tendências empresariais para as finanças, as quais são definidas por Chesnais (2004) como instituições especializadas em centralização do dinheiro inativo objetivando alocação em empréstimos e títulos, como fundos de pensão e “*mutual funds*”, empresas de seguro e grandes bancos, podendo ser entendido como um capital portador de juros.

No decorrer da década de 90, o padrão de acumulação de capital assumiu uma dominação financeira e especulativa, na qual as economias periféricas em seu processo liberalizante adotaram uma série de desregulamentações, tais como: comércio, investimentos estrangeiros, finanças e relação salarial. Essa alteração no padrão de acumulação se reveste nas estratégias das empresas multinacionais, já que elas detêm grande parte da produção e distribuição internacional.

Em Chesnais (1996) apud Moreira (2002), a modificação do padrão de acumulação tem alguns elementos a serem destacados, tais como: ressurgimento de excedentes - advindos da propriedade de ações e obrigações - que se valorizam ainda mais no capital fictício, apesar de sua origem na esfera produtiva e a influência dos mercados financeiros na condução do investimento, da produção e do emprego, exercida por três maneiras:

- Política de taxa de juros elevada, o que provém rendimentos altos aos investidores estrangeiros e fragiliza o investimento produtivo, visto que prejudica o seu dinamismo;
- Os investimentos passam a ser orientados conforme a liquidez financeira, o que faz com que as empresas prefiram distribuir os dividendos para os acionários do que apostar no risco de criar capacidade inovativa na produção;
- As políticas de taxas de juros elevadas aumentam o peso orçamentário do serviço da dívida e fragiliza a capacidade do Estado intervir por uma política de gastos públicos.

Conforme visualizado na seção anterior, o investimento direto externo na intenção de criar uma nova unidade (*greenfield*) se dá por operações de fusão, aquisição e participação minoritária. O Plano Real com o binômio câmbio apreciado/juros altos demonstra uma ausência de saliência ao capital produtivo, sobretudo nacional, sendo mais próximo a operações de racionalização produtiva que geraram perdas de emprego (principalmente no setor secundário) e aumento das importações. Além desse aspecto, as multinacionais beneficiadas pelas privatizações, buscam reforçar seus ativos e reduzir os passivos, o que em um cenário de ascensão do regime financeiro, estimula as firmas a buscar valorizações financeiras. Essa modalidade de lucro se tornou uma tendência nas filiais no Brasil.

A definição de mudança no padrão de acumulação e de dominância financeira é a conjuntura em que o capital dos juros se torna o orientador do capital produtivo e que a lógica especulativa ganha mais espaço nas firmas do que a lógica da produção.

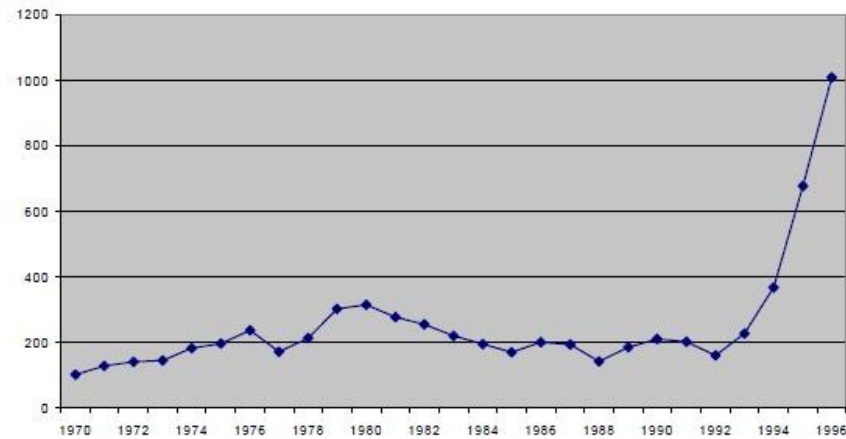
Antes de adentrar na investigação da lógica financeira, precisa-se contextualizar o *downgrading* do setor produtivo. É importante que se diga que os investimentos das EMN's são majoritariamente inseridos nos países avançados para poder estabelecer relações com o sistema de inovação do país receptor, usufruindo dos centros de pesquisa e tendo acesso aos recursos técnico-científicos para ganhar vantagens competitivas e de propriedade. A estabilidade do Plano Real e a abertura ajudaram a difusão de técnicas de produção das matrizes para as filiais, no entanto, as despesas com pagamentos de serviços tecnológicos crescerem. O *downgrading* tecnológico das filiais adquiridas pelas EMN's reflete a baixa articulação das empresas estrangeiras com o sistema nacional de inovação.

Como no caso brasileiro a forma de associação das empresas nacionais com as EMN's se deu majoritariamente por fusões e aquisições, o aumento das despesas fez com que a inovação do primeiro grupo fosse suprimida pelo segundo, de modo que os esforços de P&D estabelecidos anteriormente foram enviados para os centros de P&D nas matrizes nos países de origem. No caso das empresas *hi-tech*, as filiais estrangeiras também tiveram redução nas atividades de P&D.

O aumento da concorrência na abertura global impulsionou para a redução dos esforços tecnológicos das filiais e concentração na matriz com custos reduzidos. A baixa tecnologia das EMN's instaladas no Brasil foi compensada pelo crescente comércio tecnológico no mercado doméstico. O fechamento de diversas empresas dos segmentos intensivos em tecnologia é mais uma demonstração que o modelo neoliberal de abertura irrestrita foi ineficiente no que tange a industrialização e a competitividade produtiva.

Figura 2

Evolução das despesas a título de serviços tecnológicos\* :  
1970-1996\*\* (em milhões de dólares).



Fonte: Banco Central do Brasil apud SOBEET

\*Serviços tecnológicos, cooperações tecno-industriais, marcas e patentes

A expectativa incremental ganhos de produtividade baseados em novos produtos e processos foram minorados também, já que as técnicas de produção são apenas para as atividades de baixo valor agregado e ausente de *spillovers* sobre a tecnologia. De acordo com Moreira (2002), a ideia de que os produtores locais se tornariam mais competitivos em decorrência da modernização advinda não se verificou. A entrada dos IDE's demonstrou a modesta capacidade de concorrência da produção nacional, já que há um diálogo frágil entre os institutos de pesquisa e o setor de P&D das empresas, bem como engajamento inovativo dessas.

A crise financeira não seria consequência dos investimentos de portfólio, mas também dos investimentos diretos estrangeiros, pois as EMN's sustentaram seus lucros e a valorização dos seus ativos por meio de transferências de capitais intra-firma, tal como a redução de riscos por especulação sobre o câmbio.

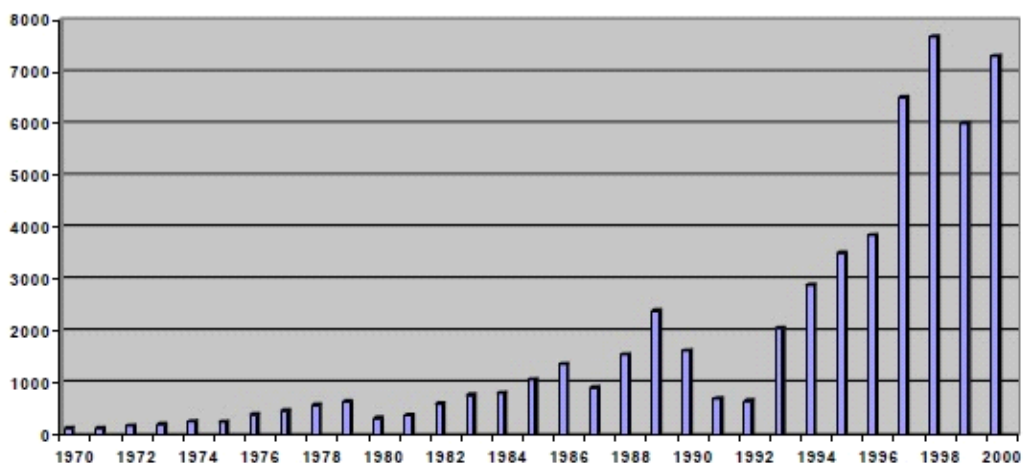
Além do efeito sobre a balança comercial, com tendências ao déficit como já demonstrado nos padrões na seção anterior, os IDE's também dirigiram a operações de reestruturação com movimento contrário. Os aumentos das remessas de lucros e dividendos enviadas ao exterior após o Plano Real indicam que as EMN's se importavam mais em

remunerar os acionistas do que investir em projetos industriais de longo prazo. Esse processo contribuiu para os déficits na balança de serviços.

No que se refere às empresas que ainda não perderam o foco no setor produtivo, Plihon (2004) comenta que a forma de controle da propriedade também se diferencia, no sentido de pulverizar o capital. Esse movimento amplia a rotatividade do controle e resulta no fortalecimento da liquidez do investimento produtivo, o que engendra maior dinamização nos meios de valorização patrimonial como Fusões e Aquisições. Essa liquidez também modifica a gestão da firma, já que essa passa a ter como foco a maximização do valor acionário. Isso sugere que a internacionalização econômica faz com que as EMN's busquem diversificar seus investimentos entre financeiros e produtivos, mesmo aquelas com alta rentabilidade no setor produtivo também buscam essa diversificação.

Figura 3

**Evolução das remessas de lucros e dividendos no Brasil :  
1970-2000\* (em milhões de dólares).**



Fonte: Banco Central do Brasil apud SOBEET (2000)

\*1999 e 2000: estimações da SOBEET.

De acordo com Carneiro (2007),

Numa economia dominada pela lógica D-D', ou seja, hegemônica pelo capital financeiro, o aprofundamento da dominância da esfera financeira conduz a um comportamento dos agentes no qual todos buscam realizar

ganhos de capital. Tal qual proposto por Minsky (1986), a decisão de compra de um ativo de capital decorre da comparação, e da diferença entre preços de oferta e de demanda do mesmo. Quando esta é positiva, e possibilita um ganho de capital, o ativo será adquirido.

A escolha do objeto desse ganho de capital definirá a trajetória da renda. Não é indiferente para essa trajetória e para a sustentação da valorização da riqueza, o tipo de ativo a ser escolhido como objeto do investimento. A distinção essencial, nesse caso, é entre ativos de emissão primária, e aqueles de negociação secundária. Os primeiros dão origem a um fluxo de renda adicional por implicarem a utilização de recursos na ampliação da produção; os segundos são transacionados nos mercados secundários e a sua aquisição pode aumentar seu valor, mas não tem implicações imediatas sobre a geração de renda.

O autor coloca que existe uma polarização nas modalidades de investimento, sendo uma a modalidade *greenfield* como base para uma nova capacidade produtiva e uma outra, apenas patrimonial e cuja direção é aumentar o valor dos ativos sem modificação da capacidade produtiva. Quando a firma se propõe a pendular entre as duas modalidades, passa a adotar estratégias variadas com intensificação produtiva para ganhos de eficiência e outras especulativas para valorização patrimonial. Nos países emergentes, em geral, o mercado de capitais ainda não é estruturado tal qual nos países centrais, o que faz com que as formas financeiras *stricto sensu* sejam menores em números absolutos, mas as estratégias patrimoniais foram crescentes ao longo da década de 90.

Para Chesnais (1998) apud Lapyda (2011), o setor financeiro atua em três frentes:

- Busca por autonomia em relação ao setor produtivo e controle estatal;
- Fetichismo das formas de valorização financeira, uma vez que são baseadas em capital abstrato ou fictício;
- Dar poder aos operadores financeiros de forma que esses digam os direcionamentos econômicos e decidam quais agentes, de que origem e em que tipo de transação poderão se inserir na finança mundializada.

A terceira frente de atuação mencionada possui três particularidades criadas a partir da globalização. Em primeiro lugar, o espaço financeiro é verticalizado e submetido a hegemonia dos Estados Unidos, uma dominação em prazo de validade, uma vez lastreado no dólar e é o país de maior sofisticação dos mercados financeiros. Desse modo, restam aos outros países duas categorias: aqueles que têm vantagens propícias para serem aproximados para mercado especulativo e aqueles que não têm essas vantagens e são subordinados economicamente e politicamente. É por isso que Chesnais afirma que a “mundialização” financeira não é no sentido de totalidade, mas sim porque ela precisa para seu estabelecimento um alto grau de

liberalização e desregulamentação do capital financeiro e dos IDE's, em uma escala global heterogênea. (LAPYDA, 2011)

A segunda particularidade é que o espaço financeiro não tem instituições de supervisão e regulação internacional e em alguns casos (incluindo o brasileiro), sequer no nível nacional. A terceira refere-se a necessidade tecnológica para integrar as redes e os mercados de forma centralizada em poucos agentes na condução das operações para assegurar um ambiente amalgamado e seguro. Para o autor, é importante criticar nesse aspecto o fetichismo tecnológico, uma vez que o processo inovativo foi o que possibilitou que as operações financeiras deixassem de ser uma virtualidade técnica para se tornarem um fato econômico. Faz também algumas considerações acerca do progresso tecnológico:

Será que as transformações que se deram, nos últimos quinze anos, nas condições de remuneração, de contratação e de trabalho dos assalariados (a relação salarial da teoria regulacionista) (...) podem ser atribuídas unicamente aos efeitos da mudança tecnológica? Ou estariam ligadas também ao crescente peso das finanças e às exigências das novas instituições financeiras não-bancárias? (CHESNAIS, 1998, pag. 19 apud LAPYDA, 2011, pag. 52)

Os IDE's estão cada vez mais concentrados em países de mercados domésticos robustos e seus retornos mais concentrados nos países de origem. Ao mesmo passo, ao longo da década de 90, começaram a entrar na lógica curtoprazista e com os aspectos mencionados no referencial teórico dessa seção, entraram em um ciclo de volatilidade dos investimentos financeiros.

Algumas economias periféricas de mercado consumidor ampliado adotaram, ao longo da década de 90, uma maior expansão do crédito para dinamizar a demanda interna. Carneiro (1999) ressalta que o crédito é central para a valorização financeira por meio aumento da demanda de ativos intangíveis, conseqüentemente há uma valorização do preço desses ativos, já que conta com uma oferta rígida no curto prazo. A expansão do crédito, de certo modo, contribui para a procura da riqueza financeira, já que na comparação das taxas de retorno esperadas na variação dos preços com as taxas de juros do financiamento da compra acabam pendendo para a segunda. O aumento do poder de compra via bancos é uma das maiores ferramentas para a compra de ativos mobiliários e imobiliários, como a oferta desses títulos é inelástica no curto prazo, a ampliação da demanda pela via creditícia impulsiona o aumento dos preços deles.

Essa elevação nos valores dos ativos tem impacto direto na proporção de ativos totais em relação às dívidas, pois há uma elevação do endividamento em função dos gastos da produção corrente ou da acumulação de capital, no caso dos intangíveis. A necessidade de aumentar os gastos é uma consequência potencializada pelo crédito, o qual inicia um ciclo vicioso de valorização, já que com o maior endividamento, as firmas optam por comprar novos ativos financeiros. É por isso que a liberalização financeira impacta diretamente nas decisões de consumo e investimento.

Os fluxos bancários de curto prazo atuam como compensação aos não-bancários, aderindo a um caráter especulativo. Essa modalidade de empréstimo por estar condicionada a um risco em moeda estrangeira se expõe de maneiras diferentes nos países centrais e nos países periféricos, pela razão já mencionada antes. Os bancos desenvolveram uma série de operações fora do balanço, pois como as taxas de juros e câmbio assumiram um aspecto volátil, essas instituições começaram a fazer operações de compensação do risco por *hedge*, *options* e *swaps*. Sendo esses instrumentos não incluídos no balanço, não se percebe de maneira tão evidente como o nível de envolvimento dos bancos com as finanças internacionais é elevado. (CARNEIRO, 1999)

Ainda de acordo com o autor, esse processo de fluxos bancários e de capitais foi tão intenso na década de 90, sobretudo com o plano de estabilização, que o Fundo Monetário Internacional – IMF – (1997) destacou que só houve precedente com o padrão-ouro (1870-1913) em termos absolutos. Para a Unctad (1998), o fluxo comercial se relacionava ao fluxo de capitais, os quais eram investimentos diretos direcionados para *commodities* e infraestrutura. O primeiro grupo teve uma participação de 60% no comércio internacional. Esses investimentos eram predominantemente privados.

Uma comparação boa no sentido de avaliar os fluxos é entre os continentes de países emergentes: América Latina e Ásia. A primeira região teve uma média maior de apreciação de câmbio, enquanto na segunda região a maior absorção dos recursos não resultou em maior pressão no câmbio. O maior impacto dessa decisão foi para a indústria dos manufaturados, já que reduziu seu crescimento e aumentou a distância de competitividade tecnológica entre as regiões. Como já mencionado, no caso asiático o crescimento via exportações intensificou a indústria de transformação o que fez com que houvesse uma instalação de IDE's mais avançados na Ásia enquanto a América Latina, o Brasil incluso, recebeu mais investimentos de portfólio e investimentos diretos por aquisição do controle acionário sem capacitação produtiva.

Tabela 2

## Fluxos de capitais privados para países emergentes

Fluxos privados totais	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
	US\$ bilhões								
Fluxos privados totais	47,7	123,8	119,3	181,9	152,8	193,3	212,1	149,2	64,3
IDE (liq.)	18,4	31,3	35,5	56,8	82,6	96,7	115	140	130
Investimento de porta-fólio (liq.)	17,4	36,9	51,1	113,6	105,6	41,2	80,8	66,8	36,7
Emp. bancários e outros	11,9	55,6	32,7	11,5	-35,5	55,4	16,3	-57,6	-103,5
	% do total								
IDE (liq.)	38,6	25,3	29,8	31,2	54,1	50,0	54,2	93,8	202,2
Investimento de porta-fólio (liq.)	36,5	29,8	42,8	62,5	69,1	21,3	38,1	44,8	57,1
Emp. bancários e outros	24,9	44,9	27,4	6,3	-23,2	28,7	7,7	-38,6	-161,0

Fonte: Carneiro (1999)

Tabela 3

## Fluxos de capitais para Ásia e América Latina

	1990		1991		1992		1993		1994		1995		1996		1997		1998	
	US\$	% do	US\$	% do	US\$	% do	US\$	% do	US\$	% do	US\$	% do	US\$	% do	US\$	% do	US\$	% do
	bilhões	total	bilhões	total	bilhões	total	bilhões	total	bilhões	total	bilhões	total	bilhões	total	bilhões	total	bilhões	total
Ásia	19,6	100,0	34,1	100,0	17,9	100,0	57,3	100,0	66,4	100,0	95,1	100,0	100,5	100,0	3,2	100,0	-55,1	100,0
IDE (liq.)	9,3	47,4	14,4	42,2	14,8	82,7	33	57,6	45,3	68,2	49,8	52,4	55,1	54,8	62,6	1956,3	50	-90,7
Porta-fólio (liq.)	-2,7	-13,8	1,4	4,1	7,8	43,6	21	36,6	9,4	14,2	10,9	11,5	12,6	12,5	0,9	28,1	-15,4	27,9
Empréstimos bancários e Outros	13	66,3	18,4	54,0	-4,7	-26,3	3,3	5,8	11,7	17,6	34,4	36,2	32,8	32,6	-60,3	-1884,4	-89,7	162,8
América Latina	13,7	100,0	24,1	100,0	55,9	100,0	62,6	100,0	47,5	100,0	38,3	100,0	82	100,0	87,3	100,0	69	
IDE (liq.)	6,7	48,9	11,3	46,9	13,9	24,9	12	19,2	24,9	52,4	26	67,9	39,3	47,9	50,6	58,0	54	78,3
Porta-fólio (liq.)	17,5	127,7	14,7	61,0	30,3	54,2	61,1	97,6	60,8	128,0	1,7	4,4	40	48,8	39,7	45,5	33	47,8
Empréstimos bancários e Outros	-10,5	-76,6	-2	-8,3	11,7	20,9	-10,6	-16,9	-38,2	-80,4	10,6	27,7	2,7	3,3	-3,1	-3,6	-18,1	-26,2

Fonte: IMF (1999) apud Carneiro (1999)

A ampliação do acúmulo de reservas, a tática de câmbio apreciado, as transformações nos balanços bancários e a volatilidade dos mercados foram implicando em uma proporção maior de absorção financeira e menor de produtiva. Segundo Carneiro (1999), uma grande parte desses novos fluxos se converteu em reservas pertencentes aos emergentes, sendo as políticas de esterilização as principais causas desse processo. A tentativa de dar seguridade ao capital estrangeiro com a apreciação cambial e a elevação da taxa de juros demonstrou que havia uma relação bem maior com a alteração do padrão dos fluxos, agora curttoprazistas de maior volatilidade.

A rigor, o crescimento das reservas está intimamente relacionado com a mudança na natureza dos fluxos – acentuação de curto prazo ou volátil – e

constitui um pedágio pago pelos países subdesenvolvidos para se inserirem na globalização. (CARNEIRO,1999, pag. 80)

O economista explica que essa recepção de capital financeiro quando é maior do que o real além de gerar o acúmulo de reservas mencionado, ocasiona também certo nível de saída de capitais relativo às aplicações financeiras dos residentes. A velocidade da mobilidade dos capitais também causou no Brasil uma distorção dos preços dos ativos financeiros no mercado interno. Isso porque a relação entre os ativos bancários e o Produto Interno Bruto gerou uma deficiência de captação interna, já que a expansão do crédito trouxe mais financiamento de atividades *non-tradeables* e aquisição de ativos como títulos.

Dentro de todo esse panorama internacional de liberalização comercial e financeira dos anos 90 no Brasil, podemos considerar que a financeirização é decorrente das EMN's terem buscado centralizar suas atividades e valorizar seus ativos/patrimônio seguindo a lógica financeira. A constituição de *holdings*, sobretudo é fruto desse processo.

A busca das firmas pela liquidez em curto prazo foi fruto e causa do *downgrading* tecnológico, já que as firmas ao buscarem o investimento financeiro, deixam as atividades tecnológicas para um papel menor e ao mesmo tempo se torna um ciclo vicioso, já que quanto menor a intensidade do P&D nas despesas, menos é o retorno do capital produtivo. O resultado disso é a consolidação nos países emergentes de filiais com atividades de baixo nível tecnológico, precarização dos trabalhadores, pouco comprometimento a capacidade produtiva, menor poder de barganha frente às matrizes e altas remessas de lucros, dividendos e capital financeiro para o exterior.

Nesse sentido, percebe-se que no cenário de abertura comercial e financeira da década de 90, a relação entre os investimentos diretos estrangeiros e uma reestruturação produtiva no sentido de capacitar e modernizar as firmas nacionais dos setores estratégicos não aconteceu de maneira significativa. Pelo contrário, o caso brasileiro é de que essa modalidade de investimento caminhou rumo ao mercado financeiro, tanto nos financiamentos bancários quanto às bolsas de valores. Houve um *downgrading* tecnológico de alto impacto e uma perda de competitividade das empresas nacionais.

A internacionalização produtiva ao longo dos seus ciclos gerou a financeirização mundializada, a qual já tem alguns de seus efeitos demonstrados na economia brasileira mencionados nessa seção e outros ainda desconhecidos, mas não por muito tempo, uma vez que o aprofundamento do fenômeno já é uma previsão para os próximos anos.

Um dos aspectos levantados pelos economistas diante de toda essa caracterização das mudanças da década de 90 é a vulnerabilidade dos países periféricos aos choques externos,

sobretudo por terem suas economias submetidas até certo ponto às decisões e transformações dos países centrais.

### **2.3. Considerações Sobre a Vulnerabilidade Externa da Economia Brasileira**

Essa seção se propõe discutir acerca da fragilidade brasileira a choques externos desde o final da década de 90 até os anos 2000. Para isso, foi usado o referencial teórico de Paulo Nogueira Batista Jr. (2002).

Entre 1995 e 1999, os desequilíbrios nas contas correntes foram uma realidade no caso brasileiro, conforme já demonstrado em outras seções referentes a dependência do capital externo. Os déficits na conta de transações correntes somaram US\$ 180 bilhões entre 1995-2001. O débito de juros e das remessas de lucros e dividendos enviados ao exterior atingiram US\$ 20 bilhões por ano. A dívida federal em títulos aumentou de R\$ 61,8 bilhões (1994) para R\$ 624,1 bilhões (2001).

Para Batista Jr. (2002), a vulnerabilidade externa advém de três fatores: elevado déficit em conta corrente, elevada abertura da conta de capitais e insuficiência de reservas internacionais do país.

O déficit nas contas correntes variou entre US\$ 23 e US\$ 25 bilhões entre 1999-2001. O crescimento da dívida fez com que as amortizações do principal adicionassem US\$ 32 bilhões no ano 2000. Ao passo que a necessidade de capital estrangeiro bruta – soma do déficit corrente com amortizações de longo prazo – chegou a US\$ 56,2 bilhões em 2000.

Com relação ao controle da conta de capitais, a partir do governo Collor, o Estado parou de ter interferência significativa na área. Nas seções anteriores desse capítulo, já foram discutidas as estratégias e padrões das firmas multinacionais, bem como sua tendência atual de busca de lucros no mercado financeiro. As filiais instaladas no Brasil apresentaram baixos coeficientes de integração com as outras empresas, baixo grau de exportações com conteúdo tecnológico, se concentrando em exportações de bens primários no formato *resource-seeking*, altas tendências ao setor financeiro, de modo a ocasionar o *downgrading* tecnológico e expor o setor produtivo nacional a mercê das oscilações dos fluxos internacionais de capital – produtivo e especulativo.

O Banco Central também aceitou o contrato de permissão de antecipação dos pagamentos com perda do controle sobre a estrutura de vencimentos da dívida. A saída dos capitais financeiros dos residentes devido à abertura financeira também contribuiu para essa perda de controle da conta de capitais.

Após a crise interna de 1999, as reservas internacionais se estabeleceram em níveis inseguros e com grande possibilidade de instabilidade devido a choque externos. Ficaram entre US\$ 30 e 35 bilhões entre 1999-2001, mas não aproveitaram para reforçar o estoque de ativos de liquidez. (BATISTA JR, 2002)

Para o autor, os desequilíbrios financeiros externos do Brasil nem sempre podem ser descritos como apenas parte da tendência global, tais como a globalização financeira. Critica quem acha que independente do regime cambial e monetário, a periferia estará condenada a submissão dos países centrais ou que a única solução são iniciativas multilaterais para o controle do capital especulativo.

A partir de 1997, a ampliação acelerada da especulação trouxe uma instabilidade de modo que criou um cenário de desconfiança no *establishment* internacional, devido às liberalizações comerciais e financeiras. Até mesmo órgãos como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial começaram a discutir controle de fluxos de capitais. Um entrave para o debate está justamente no pensamento hegemônico de liberalização dos mercados. Após a recuperação da crise financeira da moratória russa, o debate arrefeceu e a discussão da regulamentação se tornou pouco notória tanto nos órgãos econômicos quanto na academia, essa última por ter uma hegemonia ainda mais forte e mais crente na lógica do mercado absoluto.

Batista Jr (2002) aponta para o fato de que achar que somente uma reforma da estrutura internacional resolveria o problema da especulação e das vulnerabilidades externas dos emergentes desvia a atenção do que pode ser feito no âmbito nacional. Apesar dos anos 90 terem sido um abalo semi-sísmico economicamente, a manobra ainda é considerável, se direcionada a diminuição da fragilidade a choques externos via menor dependência do capital estrangeiro. No ano de 1999, a depreciação cambial e a mudança do regime cambial reduziram a vulnerabilidade. Quando a teoria de inércia fosse superada na política econômica, seria menos complicado estabilizar os desequilíbrios financeiros acumulados nos anos anteriores e ao mesmo tempo sem quebrar os compromissos assumidos de pagamento, de modo não desestruturar a credibilidade externa e interna do país.

Nesse sentido, o objetivo geral seria de uma retomada do crescimento econômico pela criação de empregos, para tentar corrigir a distorção causada no início da década, com o pacote de privatizações alavancando a taxa de desemprego a níveis altos. O desafio para os anos 2000 era também não se tornar a terceira década consecutiva de estagnação econômica e baixo crescimento.

Uma recuperação sobre o controle das contas externas. Apesar da dificuldade do controle fiscal ser um problema apontado pelos economistas no final da década de 90, ela é considerada como uma consequência da alta vulnerabilidade externa, de modo que o corte deveria ser na raiz do fato econômico. O crescimento baixo é um empecilho para o aumento da arrecadação do governo e impulsionam gastos públicos, sobretudo a assistência social e os direitos trabalhistas aos desempregados. A fragilidade no balanço de pagamentos engendra políticas monetárias que afetam o desempenho fiscal e a gestão da dívida pública.

A alta da taxa de juros e os títulos indexados ao câmbio, propostas defendidas pelos ortodoxos, podem até contribuir para as pressões na taxa de câmbio, mas tornam as contas do governo muito mais suscetíveis a depreciação cambial. A independência da política monetária e da administração da dívida pública em relação ao setor externo são as maiores dificuldades encontradas para essa articulação de autodefesa que está à disposição internamente.

As estratégias de defesa que Nogueira Jr. (2000) descreve começam por tentar contrair o desequilíbrio do balanço de pagamentos em conta corrente, de modo a diminuir o déficit estrutural da conta para excluir os impactos cíclicos. Ou seja, medidas de ajuste que tornem a economia hábil para crescer no longo prazo a taxas anuais de 5% sem ocasionar desequilíbrios nas contas correntes. O déficit em serviços faz com também seja necessária a geração de superávits comerciais na faixa US\$ 10-15 bilhões ao ano. Isso pressupõe um pacote nacional de ferramentas para estimular as exportações e substituição de importações, redefinindo a política cambial, de comércio exterior, bancos de desenvolvimento e arrecadação do governo.

Cabe, portanto, aqui uma colocação de um sistema nacional de inovação. Em se tratando de políticas de exportações e de comércio exterior, cabe a discussão de que a inovação tecnológica precisa estar inserida para resultados mais robustos. Essa capacitação necessária aos produtores vem de fatores tanto produzidos pelo setor público quanto pelos próprios agentes privados. Sendo o primeiro envolvido de modo a disponibilizar conhecimento científico-tecnológicos para os recursos humanos e o segundo envolvido em explorar o P&D acadêmico e profissional disponível para a expansão da fronteira tecnológica.

Não é difícil a interpretação da relação de causalidade entre o *downgrading* das firmas internacionais e os déficits persistentes nas contas correntes no fim da década de 90. Enquanto o mesmo período foi de uma fertilidade enorme de políticas públicas para aumentar a proporção de setores de alta tecnologia no produto nacional dos países centrais, os países emergentes liberalizaram todas as entradas possíveis – produtivas e financeiras – para a recepção desse capital.

A continuidade de décadas de dependência do capital estrangeiro não é fácil de alterar com um projeto de curto prazo. Foram décadas de tentativas de suporte para o desenvolvimento do capital nacional, mas atrelado ao internacional de modo que a visão de modernização não cumpriu as expectativas, depois de abertura indiscriminada para entrada desse mesmo capital de modo que após as privatizações o setor produtivo nacional se desmantelou e restaram poucas firmas sobreviventes do processo. Importante ressaltar que apesar de não ter gerado muitas firmas líderes internacionais, o período de protecionismo acabou por ter deixado algumas firmas fortes o suficiente para sobreviverem com a liberalização. Um exemplo disso é o setor de informática, que empresas de *hardware* e *software* mesmo com suas fatias de mercado contraídas, conseguiram sobreviver à abertura.

O setor de informática é uma exceção nos setores intensivos em tecnologia, em geral, já que o restante dos segmentos desse setor conta com baixa absorção de pesquisadores de alto nível, pouco número de patentes nas empresas nacionais e inexistência de marcas nacionais nos setores mais dinâmicos da economia mundial.

Entre as políticas de comércio exterior, é preciso trabalhar com os objetivos básicos de Ciência, Tecnologia e Inovação, tais como: i) promoção de formação e avanço das fontes externas de inovação, como recursos humanos, acesso à tecnologia, maior articulação entre o setor científico e o produtivo; ii) estímulos econômicos para as atividades de P&D para a geração de fontes internas.

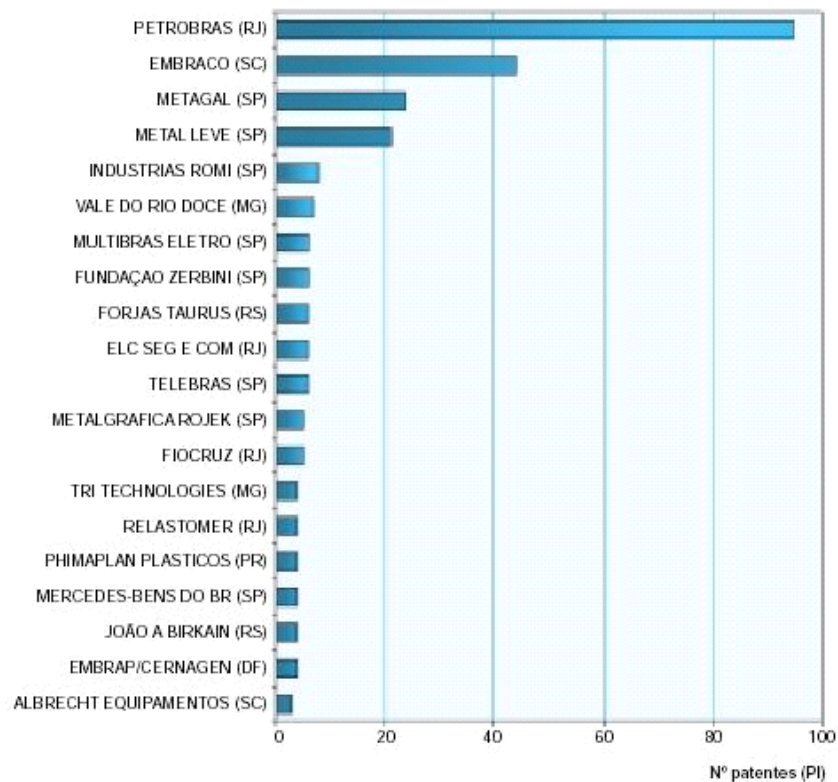
Entretanto, Rosenthal (2008) expôs algumas especificidades do caso brasileiro que não permitiram o desenvolvimento dessas premissas de C, T & I:

- Forte participação de subsidiárias de multinacionais, as quais para a legislação podem ser consideradas nacionais se a gerência for residente no país. As filiais estrangeiras controlavam 82% do setor da indústria baseada em ciência (em 2002) e cresceram de 15% em 85 para 24% em 2002.
- As EMN's dominam os setores mais dinâmicos, de modo que é um vetor determinante na balança comercial brasileira. O segmento de Tecnologia da Comunicação e Informação (TIC) recebe uma série de incentivos governamentais por ser visto como setor estratégico, mas mesmo assim as importações de eletrônicos batiam no teto dos bilhões de dólares no início dos anos 2000 e trazia consigo um enorme déficit salarial também na casa dos bilhões, o que demonstra também a precarização das relações trabalhistas no segmento.

- Semi-ausência de empresas nacionais nas cadeias globais de valor, com raras exceções como a Embraer, que apesar de importar quase todos os seus componentes, é uma marca independente em um mercado dinâmico.
- Tendência decorrente de décadas do modelo de substituição de importações de creditar no capital estrangeiro a possibilidade de copiar e criar inovações, de modo que mantém o status dependente.

Figura 4

Número de patentes depositadas nos EUA por inventores do Brasil - 1989-1998



Fonte: FAPESP (2001)

Todos esses aspectos de especificidades junto com os pontos já levantados nas seções anteriores clareiam sobre o porquê da falta de competitividade das empresas nacionais e inserção passiva brasileira nas cadeias globais de valor. É baseado nisso que políticas de criação de capacidade inovativa precisam estar inclusas no pacote de políticas de comércio exterior para a redução da vulnerabilidade.

Voltando às estratégias centrais de Batista Jr. (2002), é importante frisar também que o Banco Central deveria ter pautado na taxa de câmbio real, sobretudo, nos impactos a flutuação

sobre a competitividade. O autor frisa que não se trata de estabelecer metas de taxa de câmbio real, mas do acompanhamento do comportamento das taxas de câmbio reais em relação às moedas conversíveis dos países mais avançados, de modo a avaliar os efeitos nas exportações e importações. Uma tendência de depreciação na política cambial em um viés discreto contribuiria para o ajustamento das contas correntes.

Como a participação brasileira na Organização Mundial do Comércio é marcada por uma restrição significativa, o autor coloca que incentivos creditícios e tributários precisam ser fornecidos aos setores exportadores. Seria função do Banco do Brasil e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES – dar prioridade ao financiamento da produção e varejo desses setores. Faço uma ressalva nesse ponto no sentido de que essas medidas já foram exaustivamente aplicadas nas últimas décadas, beneficiando majoritariamente as empresas multidomésticas instaladas nos setores estratégicos. A diferenciação deveria ser, portanto, entre criar capacidade do pequeno e médio produtor nacional de fato e parar de apostar na modernização do capital estrangeiro, até porque após o fenômeno da financeirização ter se espalhado entre as firmas, essa modernização não virá mesmo.

A regulamentação das importações bloquearia problemas como contrabando, subfaturamento, *dumping* e concorrência predatória. Por isso ela também é uma estratégia proposta. Junto a isso, procurar evitar novos contratos de diminuição das tarifas em entidades como OMC, Mercosul ou qualquer acordo de livre comércio, principalmente se tratando de EUA e União Europeia. Os outros países sul-americanos, especialmente os que compõem o Mercosul precisariam explorar os graus e liberdade no aspecto comercial, instrumentalizando as tarifas e outras ferramentas para criar a produção doméstica em alguns setores.

Nogueira Jr. também coloca que o ajustamento das contas precisa ser paralelo a um controle preventivo e rígido na conta de capitais. Alguns países asiáticos utilizaram essa regulação para acompanhar a flutuação cambial e o que podemos ver foi que apesar do mercado financeiro ter suas ramificações inseridas também nesses países, elas não prejudicaram o setor produtivo. A especulação não foi um bloqueio para o desenvolvimento de marcas fortes em segmentos tecnológicos de origem asiática.

Entre as ferramentas para esse mecanismo, pode-se citar o imposto sobre operações financeiras (IOF), o qual desestimularia os capitais voláteis. O autor aponta também para a própria flutuação cambial, mas faz a ressalva de que em conjunturas de concentração de liquidez no mercado internacional, o Banco Central não pode deixar de se utilizar dos instrumentos tributários ou depósitos compulsórios para evitar a valorização não-intencional.

Isso além de que a instituição também precisaria buscar aumentar os prazos das obrigações externas.

É sugerida também para essa redução da volatilidade, uma revisão da legislação de modo a retirar as omissões que dão a uma minoria da população a chance de altas remessas de capital para o exterior, contribuindo não só para prejuízos no balanço de pagamentos como menor arrecadação tributária. Quanto às atividades financeiras entre agentes nacionais, a ideia é de fornecimento de seguridade.

Por fim, o ponto das reservas internacionais. O autor pondera que o regime flutuante do câmbio tem certa tendência a contração das reservas, já que a demanda por moeda estrangeira se compensa pela depreciação cambial, contudo, em algumas circunstâncias, pode ser que o Banco Central ainda precise vender divisas para bloquear a pressão sobre o câmbio. Essa medida pode fazer perder certo controle da inflação e pode elevar o custo da dívida pública, já que os gastos com incentivos à competitividade saem das receitas públicas e o prolongamento dos vencimentos das obrigações implica em mais pagamento das taxas de juros. Mesmo assim, Nogueira Jr. deposita confiança nessas estratégias, já que a vulnerabilidade externa é um mal maior e bloqueia o crescimento e a estabilidade da economia brasileira.

A tendência financeirista e curtoprazista não pode ser encarada como uma conjuntura, mas como um ciclo. Por isso, não se deve continuar ignorando seus efeitos e esperar que a tendência mude em algum ponto dos próximos anos. Lidar com o ciclo de maneira defensiva é fundamental. É mais confortável achar que a vulnerabilidade externa é intrínseca a economia globalizada, já que tira a responsabilidade do Estado brasileiro de lutar contra ela, uma vez que não haveria soluções. Entretanto, essa postura é um contrato de prejuízos econômicos, políticos e sociais de longo prazo.

É importante ressaltar que ao longo das crises, as classes sociais mais abastadas dos países emergentes têm seus prejuízos, mas não são extintas, pois ao passo que vem a recuperação da crise, vem também a recuperação da elite. O mesmo não se pode dizer da enorme massa de trabalhadores, os quais em momentos de crise são expostos às circunstâncias econômicas mais cruéis e latentes do subdesenvolvimento. As crises são inerentes ao sistema capitalista, mas a fragilidade nacional a todo choque externo não precisa ser também.

### **3. A Consolidação da Internacionalização Produtiva e o Mapeamento das Cadeias Globais de Valor - Desdobramentos para a Economia Brasileira**

A partir de 2003, as expectativas eram de uma política econômica de ruptura com todo o ciclo neoliberal do período anterior. A eleição de Lula – Partido dos Trabalhadores – parecia representar uma alteração na estrutura econômica e social que iniciaria um novo paradigma a partir de então. No entanto, para alguns economistas como Wilson Cano (Unicamp), os governos de Lula e Dilma não alteraram a estrutura econômica em nível correspondente às expectativas pré-eleitorais.

De 2003 a 2008, novos fatos marcantes, com a vitória eleitoral de um partido (Partido dos Trabalhadores – PT) que tinha por bandeira o progressismo e o desenvolvimentismo, mas que continuou a praticar parte da mesma política macroeconômica do governo anterior: superávit fiscal, câmbio valorizado, juros elevados, crédito curto, salvo o do “crédito sem risco”, em que consiste o chamado crédito consignado a trabalhadores e aposentados. (CANO, 2010, pág. 2)

As políticas de juros altos e câmbio baixo do governo de Fernando Henrique ainda se mantiveram no primeiro mandato de Lula, continuando a desestimular a competitividade e exportações industriais. Alguns incentivos às grandes empresas nacionais se deram por financiamento dos investimentos privados no exterior, na tentativa de alocá-las na internacionalização produtiva. No entanto, esses incentivos se centralizaram em empresas cujas atividades não fazem parte do segmento de indústrias de transformação e operaram apenas com crédito do BNDES, sem um programa de capacitação tecnológica.

Para Cano (2010), a inadimplência de muitas empresas e a pressão pela desnacionalização do capital ao longo da década de 2000 geraram um cenário de muitas incertezas e riscos na economia internacional. Os recursos de financiamento, que não são tão robustos quanto o de países mais avançados, foram usados para elevar o PIB e o emprego desses mesmos países. É por isso que a avaliação do governo Lula, em especial o primeiro mandato, é de que a dependência do capital estrangeiro não foi superada.

O autor argumenta que as empresas que receberam os créditos do BNDES não receberam nenhuma imposição de meta de produção ou mesmo nível de exportação, bem como, uma garantia contratual de que não transferir sua gerência para o capital externo. Apesar da Vale do Rio Doce ser uma exceção e receber algumas imposições de comércio com o capital externo, ela ainda não está totalmente inserida nos padrões contratuais. Um exemplo disso é que em 2010, ela encomendou três mil vagões de trens para a China, além de vender o

gerenciamento de algumas minas do setor de alumínio para a empresa Norsky Hydro, o que deu US\$ 4.9 bilhões para os acionistas<sup>3</sup>.

Uma notícia interessante trazida no mesmo trabalho do economista, é que a empresa estatal Telebrás ampliaria a rede banda larga por menores custos para inserir melhor a população na inclusão digital, mas as redes serão feitas por empresas privadas, o que vai deixar os custos no Estado e o recebimento dos lucros com as empresas. A Telebrás ficou de fazer o atendimento somente nas áreas em que as empresas privadas recusaram. Um exemplo pontual, mas que pode servir para a discussão de como o capital privado estrangeiro ainda tem forte gerenciamento sobre as atividades econômicas até mesmo do Estado.

Quanto a ausência de política industrial do período da década de 2000 como um todo, autores como Gonçalves (2003) preconizaram o debate da frágil especialização exportadora do Brasil em produtos primários na década de 90. Desde esse período, já apareciam evidências de que o Brasil estaria voltando à posição de exportador de bens de baixo valor agregado. O autor considera que é uma regressão qualitativa esse novo movimento econômico de volta da pauta exportadora de base primária, já que é uma inserção no cenário mundial de perda de competitividade e aceitação desse processo.

Dos anos 2000 até 2008, o crescimento a taxas altíssimas da economia chinesa engendrou um ciclo de alta do preço das *commodities* internacionalmente, já que o país começou a importar muitos produtos desse gênero e em quantidades nada modestas. A alta do preço desses produtos fez com que o Brasil concentrasse ainda mais as suas exportações em *commodities* metálicas, agrícolas e pecuárias, as quais por estarem diretamente ligadas à economia chinesa, estão em uma relação de dependência e submissão à conjuntura internacional. O período, designado como *boom* das *commodities*, não se findou em 2008, mas se arrefeceu. A crise econômica de 2008 apesar de não ter atingido centralmente a economia chinesa, fez com que ela se desacelerasse. As exportações para a China continuaram, porém não no mesmo ritmo.

Esse período de expansão das exportações acarretou uma entrada massiva de moeda estrangeira, aprofundando a apreciação cambial e junto com a taxa de juros elevada, alavancou a valorização do real. O primeiro efeito mais evidente é a perda de competitividade na exportação da indústria de transformação.

---

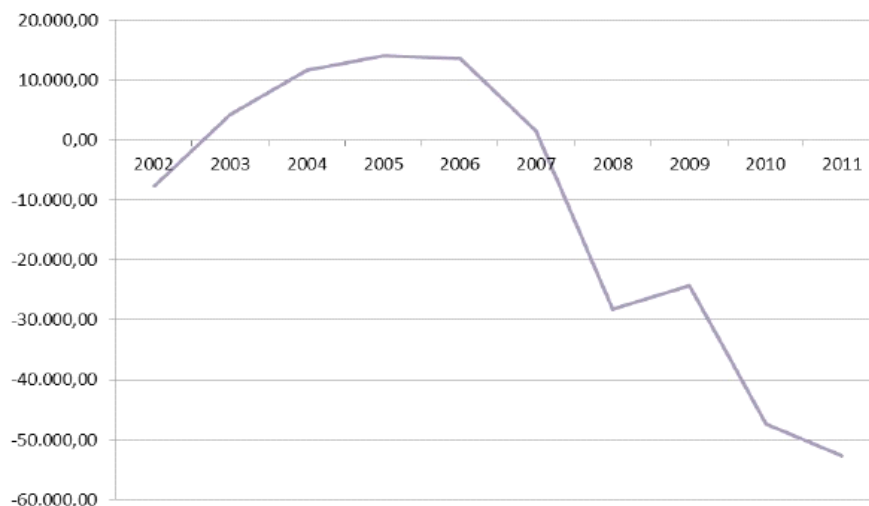
<sup>3</sup> Notícia do jornal *O Estado de São Paulo*. São Paulo, 3 de maio de 2010. Pag. B12.

A partir de então, houve uma deterioração do saldo da balança comercial nos anos seguintes, com o menor excedente comercial ocorrendo justamente no contexto de maior crescimento das exportações. As vendas são muito relacionadas às *commodities* metálicas e agrícolas, de modo que a participação desse gênero de produtos subiu de 22,6% em 2000 para 47,8% em 2011. As exportações para a China são tão concentradas que 90% delas são apenas em sete segmentos. Minérios de ferro e concentrados respondem por US\$ 17,9 milhões desse total. Já a participação dos produtos industrializados teve um declínio de 59,7% em 2000 para 36% em 2010. O déficit na exportação de produtos manufaturados se ampliou de US\$ 7,1 bilhões para US\$ 48,7 bilhões e se concentrou nos segmentos de média e alta tecnologia.

A apreciação cambial, resultado além das políticas de valorização, também da política de elevação dos juros, tem trazido um influxo de capital especulativo estrangeiro, como já demonstrado na outra seção. Em muitos segmentos, houve substituição da produção doméstica pelas importações. Em 2011, por exemplo, o déficit chegou a US\$ 52,6 bilhões. O crescimento econômico acabou por acumular maiores pressões negativas na conta de transações correntes, o que por sua vez, impulsiona a necessidade de financiamento externo (Moreira e Almeida, 2012).

Figura 5

Saldo em Transações Correntes (US\$ Milhões) - Brasil



Fonte: Banco Central do Brasil apud MOREIRA & ALMEIDA (2012)

Uma das maiores críticas desse modelo de especialização produtiva está no fato de constantemente se associar a baixa da capacidade dos setores intensivos em produtos primários desenvolver cadeias produtivas mais tecnológicas para os outros segmentos. Além

de que com a especialização em produtos primários, os países desenvolvidos são os maiores responsáveis pela produção de bens tecnológicos, os quais têm diversificação de preços, ao contrário dos agrícolas, que têm menor elasticidade-renda da demanda. Desse modo, os países centrais têm no Brasil um enorme mercado cativo. A indústria também tem a possibilidade de criação de novos mercados, o que o setor primário não possui, pelo contrário, dependem da criação dos mercados industriais para que se dinamizem em menor escala no fornecimento de matérias primas.

Gonçalves (2011) elaborou um conjunto de problemas no modelo de crescimento estratificado em reprimarização da economia: uma elasticidade-preço desfavorável, baixa absorção das consequências do progresso técnico, retorno de estruturas retrógradas de propriedade (latifúndios concentrados em oligopólios), concentração da riqueza e renda, restrição externa devido à volatilidade dos preços e instabilidade exportadora das *commodities*, transmissão semi-instantânea dos ciclos econômicos, mais barreiras de entrada ao mercado internacional, escalada tarifária, *dumping* ambiental e menor bem estar social, *dumping* social com riscos de litígios comerciais e por fim, o mais evidente, menor valor agregado.

Esse movimento é razão de preocupação para toda a corrente desenvolvimentista, já que maiores incertezas são acarretadas. Poderia ser a volta de uma ‘doença holandesa’ para a economia brasileira? A especialização no setor primário, por gerar superávits comerciais seria uma aposta para o crescimento econômico brasileiro, no entanto, é um modelo com muitas debilidades e insustentável no longo prazo. Enquanto que para a maior parte dos países centrais, o modelo de crescimento e de desenvolvimento econômico envolveu políticas do Estado para subsidiar e fortalecer o setor industrial, sobretudo para a independência tecnológica, o que trouxe não somente o crescimento econômico, mas também muitos progressos sociais e maior qualidade de vida. (CHANG, 2003)

Para Salama (2011), a abertura comercial indiscriminada quanto não acontece acompanhada de uma política cambial com viés competitivo e uma política industrial pesada, tem-se como resultado um fenômeno de desindustrialização precoce. É possível que seja esse o caso brasileiro? Para muitos autores, a avaliação de Salama está correta bem como é a avaliação mais certa do caso brasileiro. Não entrarei no aspecto se está ou não em curso o fenômeno da desindustrialização precoce no Brasil, mas irei para o aspecto dos movimentos acontecidos diante do cenário.

### 3.1. Novos Padrões Comerciais da Internacionalização – Reverberações na Indústria e Comércio nos Anos 2000

A reestruturação produtiva mundial foi condicionada pelas estratégias das empresas multinacionais, as gerenciadoras das cadeias de valor, já mencionadas anteriormente. A ascensão acelerada dos fluxos de investimentos diretos externos foi interrompida durante a crise energética de 2001, o que só foi recuperado no ano de 2004. O crescimento econômico impulsionado pelo *boom* das *commodities* fez com que a partir de 2004 até 2008, houvesse certa retomada dos fluxos dessa modalidade de investimentos. Como as *commodities* tiveram seus preços elevados, estavam gerando margens de lucro que incentivaram as EMN's de padrão *resource-seeking* a se aprofundar em suas atividades e outras firmas passaram a adentrar no segmento. Desse modo, essa tendência se mostrou na nova massa de IDE's entrando no Brasil buscando essa fonte de rentabilidade. Para se ter uma ideia, no ano de 2007, os fluxos globais de investimentos diretos alcançaram o recorde de US\$ 1,97 trilhão.

Muitos países tiveram suas vantagens comparativas contraídas em função do fator China, de modo que se tornou muito mais estratégico se direcionar para outros setores que não entrassem em competição direta. As taxas de crescimento médio tanto do produto industrial como do PIB foram maiores nos países em desenvolvimento do que nos países desenvolvidos. A Ásia foi o motor para elevar essa taxa, mesmo a América Latina tendo tido taxas altas também em razão do ciclo de alta dos preços das *commodities* e elevada demanda dos bens primários, já a parte da Ásia que está em desenvolvimento, aumentou ainda mais sua capacidade tecnológica e produtiva.

No ano 2000, a participação do produto industrial no total brasileiro era de 1,7% e passou a ser 2,1% em 2007. A variação entre 2000 e 2007 para a América Latina foi 3,1%, já para a parte da Ásia considerada em desenvolvimento, foi de 48,5%. A participação dos países emergentes no produto industrial global foi de 20,9% para 27,5%. É bem verdade que o fator China teve participação nesse aumento, sendo uma elevação de 6,7% para 11,2% no período, mas outros países como Índia, Taiwan, Indonésia, Malásia, Cingapura e Tailândia também contribuíram. (SARTI & HIRATUKA, 2010)

O comportamento industrial brasileiro entre 2000 e 2005 foi caracterizado por *stop-and-go*, alternando entre crescimento elevado e baixo. Em 2003 e 2005, o desempenho da indústria foi o reflexo da política macro restritiva. Apesar do aumento no produto industrial global citado acima, esse não foi nem de longe suficiente para proteger o comércio brasileiro da perda de participação em proporção aos países asiáticos em desenvolvimento. Outro dado

que demonstra isso é que a participação brasileira na indústria de transformação mundial caiu de 2,5% de 1990-1999 para 2,3% no período 2000-2007.

Ao longo das últimas décadas, mesmo tendo realizado uma série de privatizações, isso não se sucedeu na área de energia, ainda de hegemonia da Petrobrás e Eletrobrás (essa com ganho de representatividade nos anos 2000). Também não se sucedeu na área financeira, já que os bancos públicos (Caixa Econômica Federal e parte do Banco do Brasil) detém a maior parte dos ativos totais, os quais se juntados com o BNDES, centralizam no Estado quase todos os empréstimos de longo prazo. Isso produziu certa seguridade de infraestrutura, ao menos no aspecto energético bem como nos financiamentos de longo prazo dado aos setores considerados estratégicos, o que fez com que a fuga de capitais não fosse tão acelerada e intensa quanto em outros países.

Observando a composição da pauta produtiva, nota-se que os bens com maior intensidade tecnológica perderam representação na pauta geral, mas também tiveram alguns setores que apresentaram um desempenho razoável na produção nacional, tais como: automobilístico, equipamentos elétricos e de transporte.

Mesmo com bom desempenho nesses setores, o saldo de exportação menos importação dos produtos de alta e média–alta tecnologia aumentou. De acordo com dados da Sociedade Brasileira Pró-Inovação Tecnológica - Protec, o saldo caiu de US\$ -15,7 milhões (2002) para US\$ -24,2 milhões em 2008. Esse déficit será ainda mais aprofundado em 2010, quando chegará a US\$ -46,7 milhões.

Em 2008, a crise originada a partir dos mercados *subprime* ocasionou uma contração brusca do fluxo comercial, afetando em cheio a modalidade de investimentos diretos, bem como a tendência altista dos preços das *commodities*, ameaçando o crescimento econômico brasileiro via reboque do crescimento chinês. A crise foi um impacto na economia internacional de tamanha proporção a ponto de ser considerada a maior crise do capitalismo na era da globalização. Um exemplo do impacto pode ser a desvalorização de ativos, a qual chegou a US\$ 2,2 trilhões. (CARNEIRO, 2009)

A queda no valor dos ativos gerou evidentemente um decaimento da riqueza líquida, o que para as firmas produtivas piorou ainda mais suas possibilidades de investimento. Nesse sentido, houve uma expansão da demanda nominal dos bens industriais, mas sem o mesmo nível na oferta, o que fez ocorrer persistentes déficits em transações correntes de uma série de países. Os Estados Unidos conseguiram crescer devido a serem lastreados na moeda reserva internacional, o que fez o país crescer graças aos déficits alheios.

Tabela 4

Taxa de Crescimento Média Anual do Produto Industrial setorial por Região (em %).

Setor	Mundo	PD	PED	Brasil*
	2000 - 2007	2000 - 2007	2000 - 2007	2000 - 2007
	(em %)	(em %)	(em %)	(em %)
34. Automobilística	8,0	8,9	6,3	8,3
28. Fabricação de produtos metálicos	6,4	6,4	6,3	1,7
31. Máquinas e aparelhos elétricos	5,9	6,2	5,2	6,9
35. Outros equipamentos de transporte	5,8	5,0	8,7	11,0
29. Máquinas e equipamentos.	5,6	6,9	3,3	6,4
25. Borracha e produtos plásticos	5,4	6,1	4,2	1,0
33. Instrumentos óticos, médicos e de precisão	5,3	6,7	1,9	n.d.
32. Equipamentos de comunicação	5,1	4,6	7,1	3,6
26. Produtos de minerais não-metálicos	5,0	5,0	5,2	1,2
21. Papel e produtos de papel	4,2	4,9	3,3	4,0
24. Química e produtos químicos	4,1	4,4	3,8	1,6
15. Alimentos e bebidas	3,6	2,8	5,2	2,0
20. Produtos de madeira (exc. Móveis)	3,4	4,9	1,2	0,8
22. Edição e gráfica	3,3	2,5	5,4	1,6
27. Metalurgia básica	3,0	1,6	5,5	2,8
36. Móveis e diversos	2,9	2,5	3,6	n.d.
23. Produtos do petróleo e petroquímica	2,6	1,7	4,2	0,7
30. Equipamentos de escritório e informática	1,8	1,1	4,3	n.d.
17. Têxtil	-0,7	-1,9	1,3	0,7
18. Vestuário	-3,5	-5,6	0,4	-3,3
16. Fumo	-3,8	-6,4	n.d.	-5,7
19. Couro, produtos de couro e calçados	-6,2	-6,0	-6,4	-3,0

Fonte: IDR-Unido, 2009. Elaboração de NEIT-IE-Unicamp apud SARTI & HIRATUKA (2010)

Legenda: PD-Países Desenvolvidos; PED-Países em Desenvolvimento

Para Carneiro (2009), a redução da possibilidade de financiamento externo também contribuiu para o esgotamento do ciclo de liquidez, sendo mais ou menos intenso conforme a dependência financeira de cada país. Na economia brasileira, não houve o processo de *outsourcing* das EMN's nos segmentos de maior intensidade tecnológica. A dimensão do mercado doméstico fez com que participasse da nova remessa de fluxos de investimentos diretos, pautados em setores tradicionais e serviços não-comercializáveis. No entanto, os efeitos dessa nova remessa não foram significativos e não houve grandes mudanças na pauta exportadora.

Enquanto as remessas de entrada não tiveram significância, as remessas de lucros e dividendos decorrentes dos investimentos de portfólio influenciaram os déficits em transações correntes. Em tempos de crise, as filiais aumentaram ainda mais suas remessas de lucros para as matrizes de modo a amortizar mais rapidamente os empréstimos inter-firma, já que as restrições de crédito e liquidez se tornaram latentes, especialmente no país de origem.

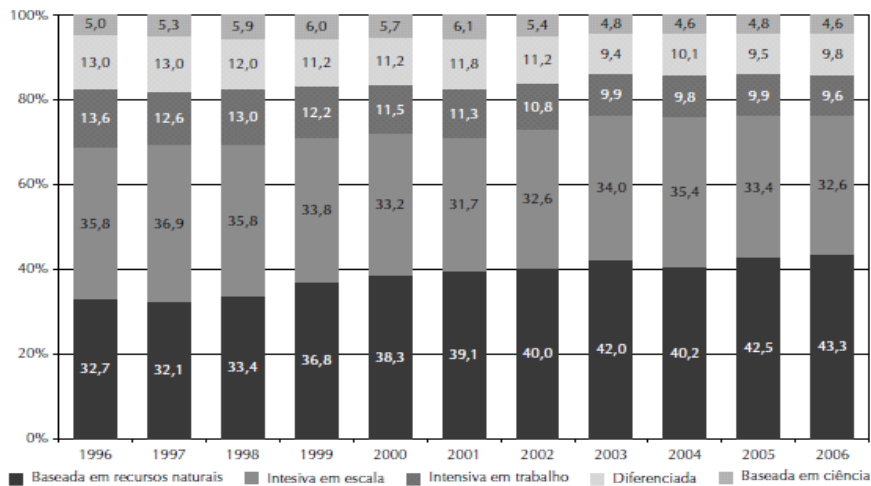
Visando essas remessas de lucros, há evidências de um aumento massivo de IDE's no agronegócio e na mineração intensificado no período da crise econômica. De acordo com dados Banco Central, o capital estrangeiro no setor primário correspondia a 2,3% do estoque

de IDE's no Brasil, já no período de 2003-2009, representou 15,4% do estoque acumulado, intensificando o processo de reprimarização. (Gonçalves, 2011)

Como não houve uma política industrial ao longo dos anos 2000, a especialização regressiva da estrutura comercial brasileira fez com que esta perdesse a participação de segmentos de alta tecnologia e de bens de capital, em decorrência do maior peso da indústria de recursos naturais e de baixa tecnologia.

Figura 7

Evolução da Estrutura Industrial por Intensidade Tecnológica



Fonte: IBGE apud Carneiro (2009)

Para Medeiros & Serrano (2001), a questão da sustentabilidade de um comportamento de déficits na conta de transações correntes se determina na relação entre o passivo externo líquido e as exportações, já que estas são a principal fonte de divisas, as quais são demandadas para o pagamento das operações financeiras desse passivo. Na ocorrência de crise de liquidez internacional, como o caso da crise de 2008, elas dependem da intensidade dos passivos a vencer em relação às reservas externas do país.

No período após a crise, ainda persistiu um déficit em transações correntes, de modo que ela foi se intensificando devido a dois fatores: i) crescente déficit nas contas correntes que aumentou mais de 50% entre 2010 e 2013, atingindo o recorde de US\$ 81,4 bilhões; ii) as modalidades de financiamento do déficit de transações correntes, que de 2008-2012 somente era coberto pelo Investimento Direto Externo, ampliando a dependência.

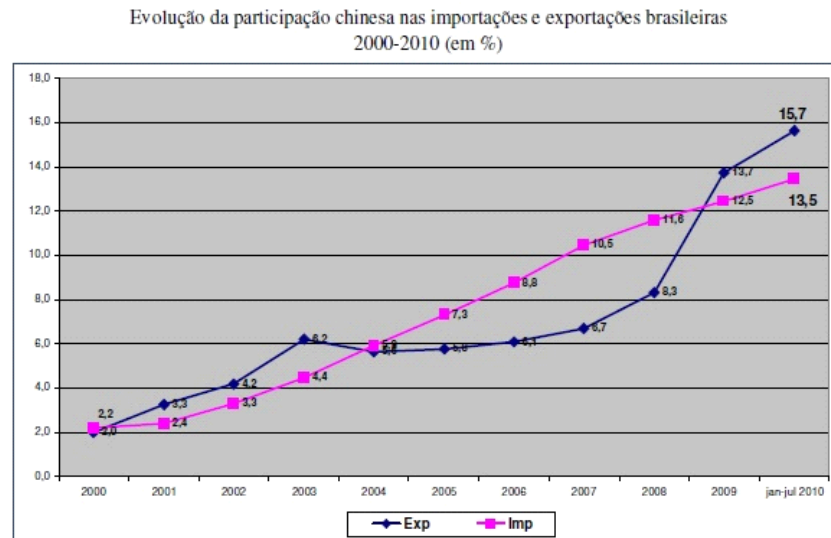
Wilson Cano (2010) sugere uma série de desafios externos que o Brasil precisa enfrentar para lidar com os novos padrões de comércio, em especial, após a crise de 2008.

- Os novos horizontes políticos trazidos para o país exigem que políticas comerciais sejam mais objetivas e radicais, em especial com os BRICS, já que é estratégica a relação entre eles no cenário internacional.
- É pré-estabelecida a dificuldade de negociar com a China, já que ela tem um panorama de crescimento favorecido pelo mercado interno bem como substituiu alguns segmentos do Brasil enquanto ofertante no mercado americano.
- A China tem cumprido o papel da Grã-Bretanha no século XIX com criação de novos mercados para seus bens manufaturados e empórios para requisitar *commodities* baratas.
- A queda do preço do petróleo desestimulou as expectativas sobre o etanol e os biocombustíveis.
- Há a oportunidade de o Brasil se colocar como liderança política na América do Sul, de modo a adorar uma participação maior na integração regional.

O cuidado com a dinâmica chinesa se demonstra então com um caráter bilateral tanto de compras quanto de vendas. Uma economia da proporção dela é algo que tem que estar sempre à espreita, principalmente quando os indicadores de vulnerabilidade externa estão apitando há anos. Conforme já mencionado, é sintomático o aumento significativo e persistente o passivo externo total do país.

Nos anos 2000, o PET (passivo externo total) subiu de US\$ 343 bilhões em 2002 para US\$ 1294 bilhões em 2010. O passivo externo financeiro (IDE subtraído do PET) também aumentou, subiu de US\$ 260 bilhões (2002) para US\$ 916 bilhões (2010). Essa avaliação demonstra que em termos de vulnerabilidade externa, a dinâmica de crescimento adotada tem gerado cada vez maior fragilidade em relação aos importadores e credores externos. A preocupação das relações com a China se mostra substancial ao ver o seguinte gráfico presente na Figura 8.

Figura 8



Fonte: MDIC apud SARTI & HIRATUKA (2011)

Elaboração: NEIT – IE- Unicamp

Há de se perceber com os elementos descritos que a contribuição dos investimentos diretos nos novos padrões de comércio pouco incrementou para o investimento “real”. A participação dos mesmos no Brasil com as operações de fusão e aquisição ao longo da década de 90 já apresentavam baixos coeficientes de modernização tecnológica, ganhos de produtividade e melhoramento da competitividade das filiais instaladas no país. Durante o *boom* dos produtos básicos, as EMN’s consolidaram suas estratégias rentistas ao buscarem tanto usufruir do mercado interno brasileiro quanto se instalar para exercer extração dos bens agrícolas e metálicos visando à exportação. Desse modo, foram fazendo com que suas filiais se distanciassem cada vez mais das criações de novas capacidades de produção, fosse por meio de aproveitar a reprimarização ou pelo meio da direção rumo às operações financeiras de câmbio/juros.

Observa-se, então que o desafio maior é que o cenário atraente de inserção externa pelas *commodities* agrícolas, metálicas e minerais é um campo que oferece o crescimento econômico, mas não os seus efeitos esperados. É um segmento de instabilidade de preços, de dependência direta dos países importadores, não traz contrapartidas de sofisticação tecnológica, o que significa que não traz os ganhos que o processo de industrialização poderia trazer, como maior empregabilidade, elevação dos salários, impulsos para a ampliação da educação básica e superior, maior poder de barganha para sindicatos de trabalhadores industriais, maior avanço tecnológico, menor suscetibilidade a choques externos, maiores

chances de inovações de minimização de danos ao meio-ambiente e a constituição de um sistema nacional de inovação para sustentar esse cenário.

Uma grande contribuição da vertente estruturalista vem de Prebisch (1950), em que o ponto central acerca da industrialização é que se os países latino-americanos ainda se guiassem pelo conceito de “vantagens comparativas”, de modo a se especializarem em produtos agrícolas e importarem produtos industriais, a necessidade de equilibrar as contas correntes faria com que esses países inexoravelmente tivessem crescimento econômico a taxas menores do que os industrializados. (MEDEIROS & SERRANO, 2001)

Há de se notar que houve períodos em que os países exportadores de *commodities* cresceram com taxas maiores do que os exportadores de industrializados. Entretanto, também há de se notar que esse ciclo não teve sustentação por muito tempo, bem como não trouxe junto com o crescimento as benesses do desenvolvimento. Além do ponto de vista das exportações, é pertinente também a discussão dos efeitos sobre o mercado interno, por duas razões: i) a elasticidade-renda das importações permite que a expansão do mercado doméstico não encontre restrições no balanço de pagamentos; ii) o dinamismo dele aumenta o impacto do setor na demanda internacional.

No que diz respeito ao mercado interno, a expansão da demanda poderá ser sustentada pelos gastos com consumo e investimento. A dinamização do mercado interno de grandes proporções em um panorama que os países centrais estão crescendo a taxas baixas, é um ativo que poucos países possuem. Agora o acúmulo de capacitação tecnológica e organizacional, a inserção na internacionalização produtiva não apenas como receptor, transformar o crescimento da demanda interna em parte da expansão da capacidade produtiva e da mudança econômica estrutural de longo prazo e se inserir ativamente nas cadeias globais de valor é o grande desafio.

### **3.2. Cadeias Globais de Valor – Posição do Brasil e suas Tendências**

A internacionalização produtiva trata da dispersão de diferentes etapas envolvidas na produção de um algum produto em diferentes países. A fragmentação da produção se intensificou nas últimas três décadas e faz com que a fabricação seja realizada agora também na estratégia de cadeias globais de valor (CGV), com diferentes padrões geográficos e de governança, mas que têm em comum insumos, componentes e serviços envolvidos para a geração de algum produto final. Isso significa que os produtos serão fabricados nas regiões

que houver preço e qualidade a níveis competitivos com o suporte necessário para a sua realização. (CARNEIRO, 2015)

O conceito da terminologia cadeia de valor foi definido como “A totalidade das atividades que firmas e trabalhadores realizam para levar um produto desde sua concepção até seu uso final e além” (Gereffi & Fernandez-Stark, 2011, tradução de Carneiro, 2015). Além dos insumos e componentes, os serviços necessários ao decorrer da produção, na distribuição e na assistência técnica também estão inclusos na cadeia referida. Quanto a inserção do fator “global” na construção do conceito, é para reiterar o movimento de diluição geográfica que atividades produtivas estariam adotando.

Foi estabelecida para muitos autores, uma relação entre a inserção nas CGV's e o desenvolvimento econômico, já que, de acordo com eles, elas abririam a possibilidade dos países emergentes se destacarem em um segmento da cadeia, sem precisar de grandes conversões estruturais para a dominação de um setor completo. No entanto, há discordâncias no que tange a como chegar ao nível de inserção ativa nas cadeias.

A dinâmica das cadeias globais de valor está relacionada diretamente com as empresas multinacionais e os investimentos por filiais. Os IDE's são os representantes dessas redes produtivas, em geral, o padrão *efficiency-seeking* em que as EMN's localizam as etapas da produção, incluindo a parte de capacidade criadora e tecnológica, para as subsidiárias.

De acordo com Carneiro (2015), a característica distintiva das CGV's é a questão de que produção é realizada de modo disperso, mas também é compartilhada por várias firmas diferentes. No modelo de internacionalização produtiva dominante em fases pretéritas, a multinacional instalava diversas plantas industriais em países separados, de modo a usufruir das vantagens comparativas e competitivas de cada um. O fornecedor atuava apenas em componentes e serviços de uma determinada etapa do processo de fabricação do produto. Nessa nova configuração, os fornecedores atuam em mais de uma etapa, bem como as firmas podem dividir alguma atividade com outra firma. Daí os padrões de divisão do trabalho: intra-firma e *outsourcing*.

O *outsourcing* corresponde à quando a empresa deixa de realizar certa parte da produção ou atividade, de modo a transferir para outra firma. Assim, ela reduz os custos de transação, em especial os referentes a busca de fornecedores com capacitação e preços no nível pertinente, bem como os contratos. A diferença de estratégia baseia-se em comparar a melhor estratégia em termos de redução de custos de produção: internalizar a atividade ou transferir para outra firma com custos de transação. Os altos custos de transação justificou a estratégia de integração vertical ao longo de todo o século XX.

As TIC's – Tecnologias de Informação e Comunicação – cumpriram um papel central na redução dos custos de transação, possibilitando as práticas de *outsourcing* e especialização vertical. Alguns outros fatores como as padronizações também permitiram uma modularização do processo produtivo, facilitando a verificação de qualidade do desempenho dos fornecedores. As possibilidades geradas a partir dessas tecnologias também propiciaram o abandono da visão dicotômica entre os dois padrões e a adesão a novas estruturas de governança, as CGV's. (Gereff, Humphrey, Sturgeon; 2005).

O recuo dos custos de transação garantiu a possibilidade do processo de produção avançar as fronteiras e as firmas, dividindo a cadeia de valor e dispersando as etapas em diferentes lugares e empresas. Para o recebimento dessas firmas também era preciso uma capacidade industrial razoável e uma capacidade crescente de consumo para ocasionar aumento da demanda mundial por mais bens e/ou serviços.

Nessa nova divisão do trabalho, não se trata apenas da visão superficial de aumento dos fluxos de insumos e de investimento, como no modelo antigo de internacionalização. É uma mudança qualitativa que se estabelece a partir do diálogo entre quatro aspectos: i) comercialização de bens, sobretudo componentes; ii) investimento multidoméstico em unidades produtivas de fato, o que inclui treinamento, transferência tecnológica, relações entre-empresas de longo prazo; iii) serviços; iv) fluxos transnacionais de conhecimento, o que inclui o nível mais alto de capacitação: as patentes e o *know-how* tácito. (CARNEIRO, 2015)

As estruturas de governança das CGV's são hierarquizadas, a posição de cada firma ou país na cadeia corresponde a capacidade de influência no funcionamento e na gestão da cadeia. A propriedade de ativos estratégicos ou então competências específicas e tácitas é o que dá controles ao processo para a empresa que o possui.

Goreffi e Fernandez-Stark (2011) estipularam um indicador com quatro dimensões para a metodologia de análise das CGV's:

- Estrutura insumo-produto
- Aspecto geográfico
- Padrão de governança
- Contexto institucional de inserção da cadeia

A primeira dimensão é descrição e a investigação das etapas que constituem a cadeia de valor, o que demonstra as relações entre os segmentos e a dinâmica de interação entre os agentes.

Segundo Carneiro (2015), as cadeias globais de valor teriam adquirido um caráter industrializante em alguns países em desenvolvimento, em especial o leste e sudeste asiático.

Exemplos disso são China, Coreia do Sul, Taiwan e Cingapura. Esse laço entre as cadeias globais e o processo de desenvolvimento econômico tem gerado discussões sobre o modelo de inserção em redes de produção enquanto catalisador do crescimento econômico.

Há certa opinião majoritária, aderida pelos neoclássicos, de que estratégia foi eficiente por ter esses países terem abandonado o modelo de substituição de importações e aderido à estratégia de promoção das exportações. O modelo asiático é o mais recomendado pelo Banco Mundial, não só pelo direcionamento “*hacia fuera*”, mas também pela neutralidade de incentivos e abertura para o capital estrangeiro e políticas de atração do mercado. Só não se menciona que esses países tiveram controle de capitais e por isso regulamentaram seus mercados financeiros, o que desfez as possibilidades de desequilíbrios.

O acompanhamento de *outsourcing* e *offshoring* teriam sido decisivos para as EMN's conseguirem alcançar redução de custos e maiores níveis de competitividade. Por sua vez, atrairia os investimentos *efficiency-seeking*, engendrando um ciclo virtuoso de acumulação de *know-how* e tecnologias de ponta. Os países com esses conglomerados amadureceram sua capacidade produtiva e experiência tácita acumulada no setor manufatureiro, o que tornou esses países emergentes aptos para absorver atividades e cumprir papéis nas cadeias que até pouco tempo atrás só se estabeleciam nos países centrais.

O processo descrito seria uma possibilidade de integração às CGV's que culminaria no desenvolvimento econômico. A inserção em uma cadeia de valor já estabelecida, de modo a se colocar em tarefa específicas reduz os custos bem como acelera a industrialização, já que permite que o país esteja no funcionamento da fronteira tecnológica e desenvolva suas próprias vantagens e competitividade sem precisar se submeter a um setor completo. Ao longo disso, é possível corrigir os déficits em conta de transações correntes já que essa rede contribui para o aumento de exportações, além de fornecer maior produtividade e exposição ao mercado externo em outras cadeias. A cooperação com as outras empresas estrangeiras tende a garantir acumulação de conhecimento e capacitação tecnológica e de mão de obra qualificada, o que gera aumento de salários e alteração no padrão de especialização, movendo a indústria nacional para setores mais intensivos em tecnologia. (CARNEIRO, 2015)

É importante ressaltar que a penetração nas CGV's envolve bastantes incertezas. A participação na internacionalização produtiva já supõe certo nível de especialização vertical, o que exige concentração em elos pontuais da cadeia de suprimento. Isso pode ser difícil para os países emergentes que costumam ter cadeias industriais verticalizadas como o Brasil, o que faz com que o setor público não possa se eximir tanto de consolidar o ambiente produtivo para a inserção como para corrigir as distorções.

Outra incerteza se refere a possibilidade das firmas se colocarem em uma posição muito baixa em alguma cadeia, em atividades com poucas barreiras à entrada, mas a substituição de fornecedores é simplificada, estabelecendo um baixo poder de barganha e menor capacidade de captar valor e outros benefícios, deixando-as estagnada nessa posição da cadeia. Se as CGV's estão sendo instrumentalizadas como meio para o desenvolvimento econômico, o objetivo das firmas deve ser escalar a cadeia e se inserir nas atividades mais sofisticadas, as quais aumentem sua representação no valor gerado. A firma precisa, portanto, ter capacitação técnica e de recursos para se inserir nas funções menos vulneráveis e de maior valor. (CARNEIRO, 2015)

As políticas industriais realizadas para mobilizar as firmas a entrarem no comércio e possivelmente nas cadeias são as seguintes, conforme mencionado por Motta Veiga & Rios (2015):

- Financiamento da produção e do investimento: recursos do Tesouro Nacional para financiar os investimentos e estimular a produção e a exportação pelo BNDES. A partir de 2012, houve algumas reduções das taxas de juros do banco, o que têm marcado com juros negativos em algumas linhas.
- Desoneração da folha de pagamentos: eliminação da contribuição patronal de 20% no INSS sobre a folha de pagamentos. O objetivo era de mirar em setores intensivos em trabalho. Entretanto, é uma medida passível de críticas já que não estimula nem emprego e nem ganhos de produtividade, já que precariza o trabalhador, gerando insatisfação e maior rotatividade.
- Regimes setoriais de investimento: estão voltados para setores denominados por multinacionais e acabam sendo regimes de atração de capital estrangeiro. Um exemplo recente é o setor automotivo, o qual desde 2010 recebe isenção do IPI. Desde 2012, tem havido também um novo regime que concede benefícios tributários a produção nacional se cumprida à condição de conteúdo local e dispêndios em P&D. Essas políticas de conteúdo local são firmadas em vários setores. Alguns economistas defendem essa opção para promover o adensamento das cadeias de valor no Brasil. Já outros colocam que elas criam entraves para a integração das empresas brasileiras nas CGV's.
- Compras governamentais: preferência de 25% para produtores nacionais nas compras do Estado.

Junto com essas políticas industriais internas, também houve algumas políticas comerciais: i) políticas de exportação - desde a crise de 2008, há um maior financiamento

público (BNDES) para mover as exportações. Mesmo assim o desempenho dos programas de crédito às exportações no período de 2011-2013 teve uma contração em relação ao período anterior. Parte da causa desse ocorrido se deve a maior demanda de crédito dos produtores industriais e perda de competitividade relativa aos preços inflacionados e valorização da taxa de câmbio. ii) política de negociação dos acordos comerciais; iii) política de apoio aos investimentos no exterior.

A internacionalização produtiva gerou as cadeias de valor e é pertinente de alguns setores industriais que são adaptáveis a fragmentação. Por exemplo, o setor de eletrônicos e o automotivo, que podem ser divididos em componentes. Outra restrição é que a dimensão geográfica também é relevante, já que pode apresentar maiores custos dependendo do tamanho do mercado ou dos custos com transporte.

A teoria defensora da inserção brasileira nas CGV's argumenta que a razão das firmas brasileiras não ter inserção significativa advém de uma política comercial pautada do fomento das indústrias nacionais completas, mesmo que distantes de um processo inovativo. (Oliveira, 2014)

Já para Sturgeon, Guinn e Zylberberg (2014), o Brasil mantém os esforços em promover as indústrias nacionais de maneira completa e integrada verticalmente, e não de se inserir em CGV. O caso brasileiro poderia conter junto com a política de atração de investimentos, algumas condições de uso de conteúdo local, mas sem internalizar toda a cadeia de valor.

Segundo Motta Veiga & Rios (2015), as barreiras que precisam ser eliminadas para se inserir diretamente nas cadeias são as seguintes:

- Nas CGV's, produtos intermediários são sempre transportados várias vezes entre as fronteiras até se transformar no produto final, o que faz com que o processo produtivo se torne custoso. Para o esquema de a cadeia global fluir, uma das condições seria a redução dos custos, o que implica em não-pagamento de impostos é uma das recomendações da teoria.
- Os serviços são colocados como fundamentais para a agregação de valor a cada etapa das cadeias globais. A teoria pró-IDE critica também a lógica industrialista de que o setor de serviços não é intrinsecamente ligado a competitividade e produtividade.
- Outra crítica da vertente, é que além dos altos custos, também teria muito desperdício de tempo na burocracia comercial brasileira, isso prejudicaria a integração de empresas de menor escala às cadeias de valor.

- A burocracia tributária oneraria a produção e reduziria a eficiência e produtividade das empresas. O objetivo de proporcionar isonomia aos exportadores brasileiros só aconteceria com reforma tributária de modo a eliminar a carga tributária sobre as exportações.
- Há uma requisição de maiores regulamentações técnicas, mas a avaliação dos autores é que as normas são enviesadas para a indústria doméstica e não para a convergência dos padrões internacionais.
- A consolidação de blocos de comércio regional contribuiria para criação e consolidação de cadeias de valor entre os países envolvidos. Os defensores da vertente pressionam por maior liberalização comercial entre blocos.
- As políticas de uso de conteúdo local são vistas como um engessamento no poder de decisão de investimento das firmas, argumentando que elas reduzem as oportunidades de elevação da produtividade por meio de insumos e máquinas estrangeiras. Essas políticas fariam parte da lógica de nacionalização produtiva e seria o contrário do que esperam os defensores das CGV's como fomento de integração no comércio mundial.

O recente paradigma da internacionalização produtiva, as cadeias globais de valor, é uma revisitação ao modelo de crescimento “orientado para fora” do Banco Mundial. As economias dependentes e designadas historicamente como complementares ao capital estrangeiro, como é o caso brasileiro, podem acabar se associando facilmente como plataforma de exportação em setores mais subordinados e de menor valor agregado na cadeia.

O Brasil está em uma posição passiva na inserção das cadeias globais, o que significa que as cadeias estão instaladas no país, porém, envolvem poucas firmas nacionais e quando envolvem, se localiza em posições de pouco controle sobre a cadeia. A vulnerabilidade externa ainda está com os indicadores apitando e o possível cenário de desindustrialização precoce se torna cada vez mais palpável. Nesse cenário, as orientações dadas pelo Banco Mundial e autores como Motta Veiga & Rios (2015) e Carneiro (2015) são de uma inserção nas CGV's que parece ser uma armadilha para uma liberalização a qual já conhecemos seus efeitos.

Já alguns outros trabalhos como Reis & Almeida (2014), concordam que o Brasil não está integrado ativamente nas CGV's. A alta recepção de IDE's tem um papel crucial no engessamento da capacidade tecnológica do país. Como o Brasil tem exportações de baixo valor adicionado, sobretudo depois do *boom* das *commodities*, isso está puxando cada vez

mais para trás a inserção na cadeia. Além de que as exportações de manufaturados também têm em maioria conteúdo estrangeiro.

A discordância dos autores em relação aos mencionados anteriormente é que essa inserção passiva não é decorrente das barreiras mencionadas, tais como tributação, falta de liberalização ou altos custos. A inserção passiva decorre da subordinação às EMN's, deixando para o setor nacional a produção de menor valor agregado e de intermediação. A falta de um ambiente que interligue o conhecimento técnico-científico ao produtivo, debilita o espaço e não impulsiona para a inovação. A reprimarização da pauta exportadora trouxe um modelo de crescimento econômico que já está se arrefecendo e precisa de uma nova tendência.

O Brasil não está fora das CGV's, mas se localizar apenas como fornecedor de insumos está aprofundando seu déficit em contas correntes e vulnerabilidade externa. A aceitação que as firmas multinacionais se aloquem no país visando apenas o mercado interno e pouca significância de transferência tecnológica também distancia cada vez mais o país da capacitação industrial.

As políticas econômicas e industriais precisam considerar que a divisão internacional do trabalho não se dá somente ao nível das indústrias, mas ao nível de estágios, atividades e tarefas, conforma as especificidades de cada cadeia de valor. (...) É verdade que existe um forte componente de incerteza relacionado à geopolítica das grandes corporações internacionais e dos investidores, que dificultam a política industrial. Entretanto, é inequívoca também a importância das políticas domésticas para participar das CGV's. (REIS & ALMEIDA, 2014, pág. 25)

O fornecimento de condições de competitividade – estruturas de logística e TIC's, bem como aperfeiçoamento dos centros de pesquisa e recursos humanos em geral - e o fomento a políticas industriais para as firmas domésticas se tornam mais do urgente para o beneficiamento no comércio internacional. As cadeias globais de valor continuam representando o poder dos países centrais, no entanto, agora a inserção na internacionalização produtiva é um tanto menos rígida de prazos tão longos. Por isso o Brasil precisa de políticas que mirem nessas cadeias, implementando políticas industriais nesse sentido, estruturando o regime macro, cambial, de investimentos bem como com políticas comerciais que engendrem um sistema nacional de inovação. Essa modelo de crescimento econômico apoiado na industrialização mesmo que em segmentos das cadeias de valor é o que tem sustentabilidade de longo prazo e efeitos sociais nos níveis de emprego e renda mais substanciais. É uma aposta para o desenvolvimento econômico nos próximos anos.

#### 4. Considerações Finais

A deterioração dos termos de troca devido aos produtos industriais terem maior elasticidade-renda do que os produtos básicos é um fator central no argumento da lógica industrializante, uma vez que proporcionaria maiores superávits comerciais, equilibrando o balanço de pagamentos.

A crise do Estado de Bem Estar Social pressionou as empresas dos países centrais a buscarem a expansão de seus mercados, de modo que a quantidade de multinacionais teve uma ascensão no período e sua pulverização de filiais também chegou a vários países subdesenvolvidos em formato de investimentos diretos externos, diluindo a internacionalização produtiva.

Houve o processo da modernização da linha produtiva, mas a difusão tecnológica não aconteceu ao nível esperado. Importante destacar que a intenção de capacitar o setor industrial até se propôs a coordenar uma desconcentração industrial, dando incentivos para as empresas paulistas se aloquem no nordeste, entretanto, o modelo acabou por findar o setor produtivo ainda incipiente da região e concentrar ainda mais a produção e os lucros na região sudeste.

Na década de 1990, marcada pela ascensão do neoliberalismo global, diversos órgãos como o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) recomendaram aos países emergentes que recepcionassem os investimentos diretos externos, uma vez que estes seriam os propulsores de um novo ciclo global produtivo e de desenvolvimento.

O plano de estabilização trouxe o binômio câmbio apreciado/alta dos juros, uma abertura comercial e financeira indiscriminada, um pacote de privatizações e cortes nos incentivos ao capital nacional. Muitos economistas apoiaram esse novo quadro econômico, de modo a dizer que esse era o “bonde da globalização” e da modernidade.

Em 1990, os investimentos externos somavam US\$ 730 milhões, sendo US\$ 630 milhões em IDE's. Depois do Plano Real, em 1996, esses números saltaram para US\$ 15.4 bilhões e US\$ 9.2 bilhões, respectivamente. Os investimentos diretos tinham uma participação de 75% dos investimentos externos recebidos em 1997. Mesmo com toda essa entrada de capital, a formação bruta de capital fixo não apresentou diferenças significativas, de modo que se evidenciou que os investimentos diretos não tiveram repercussão na premissa liberal de que estes impulsionariam a industrialização e a entrada ativa na internacionalização produtiva.

Tanto na década de 1990 como nos anos 2000, as EMN's tenderam aos padrões *resource-seeking* e *market-seeking*, de modo que extraíam os recursos naturais para enviarem

como alimentos e matérias primas aos países centrais ou então se instalavam na perspectiva de altos lucros devido ao mercado doméstico. É perceptível a partir da análise de integração das firmas internacionalmente que não houve uma perspectiva de capacitação das filiais, pois os padrões que envolviam maior integração tiveram menos firmas e os que tinham menor padrão integrador foram os que mais tinham representação percentual entre as firmas instaladas. Por outro lado, o comércio intra-firma cresceu a taxas elevadas e apresentou maiores importações. Até mesmo o padrão de integração exportadora, concentrado nas *commodities*, também apresentou baixos resultados em termos de crescimento, demonstrando que a aposta no capital estrangeiro e na base exportadora primária não trouxe crescimento econômico significativo nem avanços em termos de inserção comercial.

Ao mesmo passo que as filiais não corresponderam às expectativas, o processo de abertura financeira também fez com que os investimentos passassem a adentrar na financeirização, na busca pela rentabilidade em curto prazo. O resultado disso foi o *downgrading* tecnológico, em que o afastamento das filiais em relação ao setor real fez com que as mesmas tivessem menor teor de intensidade tecnológica e aprofundassem os desequilíbrios na balança comercial e no balanço de pagamentos.

A conjuntura da última década aprofundou a vulnerabilidade externa. Déficits na conta de transações correntes foram persistentes e aprofundados, assim como o *downgrading* também acumulou para isso e para o passivo externo líquido. Os déficits em serviços e a abertura da conta de capitais sem regulamentações também contribuíram para a tendência de financeirização das filiais, tornando a economia brasileira, sobretudo, no aspecto dos investimentos diretos e financeiros vulnerável a choques externos. Portanto, a preocupação com a fragilidade demonstra ser não apenas uma marca da década de 90, mas também dos dias atuais. Alguns aspectos da contabilidade nacional não se alteraram tão profundamente e um deles é o de vulnerabilidade externa, que se mantém com indicadores em patamares elevados. Com o fim do ciclo das *commodities*, as ideias de política industrial não têm como se distanciar da preocupação com a vulnerabilidade externa, as colocações de Nogueira Jr. ainda são muito pertinentes.

As cadeias globais de valor implicam em menores custos e dominação de um segmento da cadeia e não o setor completo, se constituindo, assim, como uma aposta mais pragmática. O processo de capacitação tecnológica e industrialização intensiva em bens de capital não se constitui mais como única opção viável para uma inserção ativa na internacionalização produtiva.

A inserção nas CGV's torna-se crucial, porém visões diametralmente opostas a respeito de como se inserir se apresentam. Enquanto os liberais apostam que a inserção deve se dar novamente apostando no capital estrangeiro e por meio de uma abertura comercial, economistas heterodoxos já acham que é importante a seguridade e os incentivos creditícios/tributários serem direcionados às empresas nacionais. Fico, então, com as perspectivas heterodoxas de Carneiro, Batista Jr. e Gonçalves por dois fatores: i) a proposta de inserção liberal se demonstrou inconsistente e esgotada, a dependência em relação ao capital estrangeiro só aprofundou a subordinação econômica brasileira nas cadeias de valor; ii) a possibilidade de inserção ativa dos países avançados foi efetivada a partir da capacitação nacional feita com auxílio do Estado e não do capital estrangeiro (CHANG, 2003).

É importante ressaltar que esses apontamentos para o setor industrial e comercial têm recortes sociais a serem considerados. O primeiro é que a especialização em segmentos específicos precisa ter um olhar regional, uma vez que a concentração industrial na região sudeste remete os ganhos sociais a ela mesma e uma política industrial sem observar as vantagens do norte e nordeste continuará a manter o abismo entre as regiões. O segundo é que o processo de industrialização não pode perder a visão de aumento de emprego, renda e sindicalização do setor para poder manter a produtividade visando a competitividade e o poder de barganha, além do bem estar social.

A globalização não permite que o Brasil se coloque em modelos de desenvolvimento já esgotados como os apresentados. É o espaço para novos modelos e novas tentativas com recortes mais progressistas e mais próximos dos trabalhadores, almejando um desenvolvimento econômico próprio e insubordinado.

## 5. Bibliografia

BANCO CENTRAL. **Sistema de Séries Temporais**. Disponível em: [www.bcb.gov.br](http://www.bcb.gov.br)

BARROS, Octávio. **Oportunidades abertas para o Brasil fazer aos fluxos globais de investimento de risco de capitais financeiros nos anos 1990**. Campinas, 1993.

BATISTA JR, Paulo Nogueira. **Vulnerabilidade externa da economia brasileira**. Revista Estudos Avançados, vol. 16, nº 45. 2002.

BIELSCHOWSKY, Ricardo; STUMPO, Giovanni. **A internacionalização da indústria brasileira: números e reflexões depois de alguns anos de abertura**. In: BAUMANN, Renato (Org.). O Brasil e a economia global. Editora Campus. Rio de Janeiro, 1996.

BOARATI, Vanessa. **A Discussão entre os Economistas na Década de 1970 sobre a Estratégia de Desenvolvimento Econômico II PND: Motivações, Custos e Resultados**. São Paulo, 2003.

BRESSER-PEREIRA, Luis Carlos. **O novo modelo brasileiro de desenvolvimento**. 1973.

CANO, Wilson. **Uma agenda nacional para o desenvolvimento**. Texto para discussão, nº 183. Campinas, 2010.

CARNEIRO, Flavio L. **Fragmentação internacional da produção e cadeias globais de valor**. Texto para discussão, nº 2097, IPEA. 2015.

CARNEIRO, Ricardo de Medeiros. **Desenvolvimento em Crise: a Economia Brasileira no Último Quarto do Século XX**. Editora Unesp. São Paulo, 2002.

\_\_\_\_\_. **Globalização e inserção periférica**. Texto para discussão, nº 126. Campinas, 2007.

\_\_\_\_\_. **Globalização produtiva e estratégias empresariais**. Texto para discussão, nº 132. IE/Unicamp. Campinas, 2007.

\_\_\_\_\_. **O Brasil frente à crise global**. Revista Interesse Nacional, ano 02, ed. nº 05. 2009.

CARVALHO, André Costa. **A empresa transnacional brasileira: Porque e Como Ela se Internacionaliza**. In: Revista Fórum de Líderes Empresariais, Ano VIII, nº 13. 2005.

CEPALC. **A inversão estrangeira direta na América Latina e Caribe em 2010**. 2011.

CHANG, Ha-Joon. **Chutando a escada**. Editora Unesp. São Paulo, 2003.

\_\_\_\_\_. **Maus Samaritanos: O mito do livre comércio e a história secreta do capitalismo**. Editora Elsevier. 2008.

CHESNAIS, François. **A finança mundializada**. 2004.

- \_\_\_\_\_. **A mundialização do capital**. 1996.
- \_\_\_\_\_. **Mundialização financeira e vulnerabilidade sistêmica**. In: CHESNAIS, François (Org.). *A mundialização financeira: gênese, custos e riscos*. Editora Xamã. São Paulo: 1998.
- DEVAI, Orlando César; COSTA, Armando João Dalla. **Investimento Direto Externo no Brasil no processo de Desenvolvimento Econômico Brasileiro: uma análise do período de estabilidade inflacionária sem crescimento (1994-2003)**. 2003.
- DUFOUR, Jean François. *Les marchés émergents*. Armand Colin. Paris, 1999.
- DUNNING, John Harry. *Multinacional enterprises and global economy*. Addison-Wesley. Reading/UK, 1993.
- FONSECA, Pedro Cezar Dutra. **O processo de substituição de importações**. In: REGO, José Marcio; MARQUES, Rosa Maria (Orgs.). *Formação econômica do Brasil*. Editora Saraiva. São Paulo, 2003.
- FRANCO, Gustavo. **O desafio brasileiro: ensaio sobre desenvolvimento, globalização e moeda**. Editora 34. São Paulo, 1999.
- FUNDAÇÃO DE AMPARO À PESQUISA DO ESTADO DE SÃO PAULO (FAPESP). **Indicadores de Ciência, Tecnologia e Inovação**. Disponível em: <http://www.fapesp.br/indicadores/>
- GARCIA, Álvaro Antônio. **Sobre o investimento direto estrangeiro (IDE) no Brasil**. 2000.
- GEREFFI, Gary; HUMPHREY, John; STURGEON, Timothy. *The governance of global value chains*. *Review of international political economy*, vol. 12, nº 01. 2005.
- GONÇALVES, Reinaldo. **O Brasil e o comércio internacional**. Editora Contexto. São Paulo, 2003.
- \_\_\_\_\_. **Governo Lula e o Nacional-Desenvolvimentismo às avessas**. Rio de Janeiro, 2011.
- GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. 2000.
- HARVEY, David. **Condição Pós Moderna**. Editora Boitempo. 1989.
- HIRATUKA, Célio. **Padrões de integração comercial das filiais de empresas transnacionais**. In: LAPLANE, Mariano; COUTINHO, Luciano; HIRATUKA, Célio (Orgs.). *A Internacionalização e desenvolvimento da indústria no Brasil*. Editora Unesp. São Paulo, 2003.
- INSTITUTO DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL (IEDI). **O déficit nos bens da indústria de transformação**. Carta IEDI, nº 503, 2011.

\_\_\_\_\_. **Um retrato da situação atual da vulnerabilidade externa da economia brasileira.** Carta IEDI, nº 611, 2014a.

\_\_\_\_\_. **A deterioração persistente da balança comercial.** Carta IEDI, nº 622, 2014b.

INTERNATIONAL MONETARY FUND (IMF). *International capital markets (development prospect and policy issues)*. Washington, 1997. Disponível em: <http://www.imf.org>

LAPLANE, Mariano; SARTI, Fernando; HIRATUKA, Célio; SABBATINI, Rodrigo. *La Inversión Extranjera Directa en el Mercosur: el caso brasileño*. In: CHUDNOVSKY, Daniel (Org.). *El Boom de Inversión extranjera directa en el Mercosur*. Editora Siglo Veintiuno de Argentina Editores. Buenos Aires, 2001.

LAPYDA, Ilan. **A “financeirização” no capitalismo contemporâneo: uma discussão das teorias de François Chesnais e David Harvey**. São Paulo, 2011.

LIMA, Saulo de Castro. **Da substituição de importações ao Brasil potência: concepções do desenvolvimento 1964-1979**. In: Revista Aurora, Ano V, número 7. Janeiro/2011.

MARINI, Rui Mauro. **Dialética da Dependência**. 1973.

MAURO, Rogério Antonio. **Desenvolvimento ou Utopia? Um olhar crítico sobre a economia brasileira contemporânea à luz do pensamento de Ruy Mauro Marini**. 2009.

MEDEIROS, Carlos Aguiar; SERRANO, Franklin. **Inserção externa, exportações e crescimento no Brasil**. In: FIORI, José Luis; MEDEIROS, Carlos Aguiar. *Polarização mundial e crescimento*. Editora Vozes. Petrópolis, 2001.

MENDONÇA DE BARROS, José; GOLDENSTEIN, Lidia. **Avaliação do processo de reestruturação industrial brasileiro**. Revista de Economia Política, vol. 17, nº02. 1997b.

\_\_\_\_\_. **Reestruturação industrial: três anos de debate**. In: VELLOSO, João Paulo dos Reis (Org.). *Brasil: desafios de um país em transformação*. Fórum Nacional. Rio de Janeiro, 1997a.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INOVAÇÃO E COMÉRCIO (MDIC). **Balança comercial 2010**. Disponível em: [www.desenvolvimento.gov.br](http://www.desenvolvimento.gov.br)

\_\_\_\_\_. **Balança comercial 2011**. Disponível em: [www.desenvolvimento.gov.br](http://www.desenvolvimento.gov.br)

\_\_\_\_\_. **Balança comercial 2012**. Disponível em: [www.desenvolvimento.gov.br](http://www.desenvolvimento.gov.br)

\_\_\_\_\_. **Balança comercial 2013**. Disponível em: [www.desenvolvimento.gov.br](http://www.desenvolvimento.gov.br)

\_\_\_\_\_. **Balança comercial 2014**. Disponível em: [www.desenvolvimento.gov.br](http://www.desenvolvimento.gov.br)

MOREIRA, Carlos Américo Leite. **Uma reflexão sobre a dinâmica do investimento direto externo no Brasil em um contexto de liberalização comercial e de desregulamentação financeira.** 2002.

MOREIRA, Carlos Américo Leite; ALMEIDA, Agamenon Tavares de. **A dinâmica recente do Investimento Direto Estrangeiro no Brasil e impactos sobre a conta de transações correntes.** 2012.

MOREIRA, Carlos Américo Leite; MAGALHÃES, Emanuel Sebag de. **Um novo padrão exportador de especialização produtiva? Considerações sobre o caso brasileiro.** 2013.

MOREIRA, Maurício Mesquita. **Estrangeiros em uma economia aberta: impactos recentes sobre a produtividade, concentração e comércio exterior.** Texto para Discussão BNDES, nº 67. 1999.

MOTTA VEIGA, Pedro; RIOS, Sandra Polónia. **Inserção em cadeias globais de valor e políticas públicas: o caso do Brasil.** Texto pra discussão, nº 2069, IPEA. 2015

\_\_\_\_\_. **Cadeias globais de valor e implicações para a formulação de políticas.** Texto para discussão, nº 2015. IPEA. Brasília, 2014.

PREBISCH, Raul. **Estudo econômico da América Latina (1950).** In: BIELSCHOWSKY, Ricardo (Org.). 2000.

REIS, Cristina Fróes de Borja; ALMEIDA, Júlio Sérgio Gomes. **A inserção do Brasil nas cadeias globais de valor comparativamente aos BRIICS.** Texto para discussão, nº 233. IE/Unicamp. 2014.

ROSENTHAL, David. **Capacitação tecnológica no Brasil: por que as políticas de C, T & I são pouco eficazes?.** In: AMARAL FILHO, Jair; CARRILLO, Jorge (Orgs.). Trajetórias de desenvolvimento local e regional. Editora E-Papers. Rio de Janeiro, 2011.

SALAMA, Pierre. **Industrialisation et “desindustrialisation precoce”.** Seminário BRICS. Paris, 2011.

SARTI, Fernando; LAPLANE, Mariano. **O investimento direto estrangeiro e a internacionalização da economia brasileira nos anos 90.** 2003.

SARTI, Fernando; HIRATUKA, Célio. **Indústria mundial: mudanças e tendências recentes.** Texto para discussão, nº 186, IE/Unicamp. Campinas, 2010.

\_\_\_\_\_. **Desenvolvimento industrial no Brasil: oportunidades e desafios futuros.** Texto para discussão nº187, IE/Unicamp. Campinas, 2011.

SILVA, Luciana Acioly da. **Tendências dos Fluxos Globais de Investimento Direto Externo**. Texto para Discussão IPEA nº 1192. Brasília, Junho/2006.

SILVA, Silas Thomaz. **Padrões de inserção do Brasil nas cadeias globais de valor**: uma análise do investimento direto estrangeiro no país no período 2003-2012. Boletim de Economia e Política Internacional, nº 15. 2013.

SINGER, Paul. **A crise do milagre: interpretação crítica da economia brasileira**. Paz e Terra. Rio de Janeiro, 1977.

SOCIEDADE BRASILEIRA DE ESTUDOS DE EMPRESAS TRANSNACIONAIS E GLOBALIZAÇÃO ECONÔMICA (SOBEET). **Forte crescimento das remessas de lucros e dividendos**. Nº 02. São Paulo, 1997.

\_\_\_\_\_. **O desafio do aumento das exportações brasileiras**. Nº 12. São Paulo, 1999.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT (UNCTAD). **World Investment Report 1991: The triad in foreign direct investment**. Nova York e Genebra: 1991.

\_\_\_\_\_. **World Investment Report 2013**. Disponível em: [www.unctad.org.br](http://www.unctad.org.br)