

ESTRATÉGIA INDUSTRIAL E INVESTIMENTO DIRETO ESTRANGEIRO

*Winston Fritsch e Gustavo H. B. Franco**

de “As Perspectivas do Brasil e o Novo Governo”
J. P. Reis Veloso (org.) Editora Nobel, 1990)

Qualquer análise prospectiva das restrições potenciais ao crescimento da economia brasileira deve ter em conta que o País deverá enfrentar condições adversas de financiamento externo, em comparação com a experiência das duas décadas anteriores à crise atual e as dificuldades crescentes de acesso a mercados externos, exacerbadas pelo baixo crescimento e flutuações cambiais na OCDE. Isso implica que a indústria brasileira deverá operar em um quadro de ameaça potencial de estrangulamentos ao crescimento da demanda doméstica, decorrente da baixa disponibilidade de divisas. Por outro lado, a erosão da poupança externa e do setor público gera a ameaça de restrições ao crescimento da capacidade instalada.

Nesse quadro, a recuperação dos fluxos de investimento direto estrangeiro e o comportamento das empresas estrangeiras podem ter um duplo papel em uma nova estratégia de crescimento industrial: por um lado, como importante instrumento de ajuste à restrição externa - tanto pelo aporte direto de divisas como, indiretamente, pela contribuição das empresas estrangeiras ao crescimento do saldo comercial; por outro, como elemento parcial, mas relevante, de recuperação da poupança externa.

É importante salientar que metas mais ambiciosas de crescimento ou liberalização tendem a elevar substancialmente o requisito de desempenho exportador. Nesse sentido, é interessante analisar alguns determinantes, fundamentais do dinamismo futuro das exportações brasileiras de manufaturados e, em particular, a importância da contribuição das empresas estrangeiras para a sua manutenção.

Encarado em uma perspectiva de longo prazo, o crescimento das exportações brasileiras de manufaturas depende de que se mantenham ou melhorem *simultaneamente* as condições de competitividade e de acesso a mercados. A importância das Empresas Multinacionais (EMNs) e de associações com estas para a manutenção do ritmo de inovações e produtividade industrial em economias periféricas sem industrializadas e, portanto, sua importância para a manutenção da competitividade internacional da indústria brasileira, é bastante conhecida. Entretanto, a experiência

dos NICs e, em particular, a do Brasil demonstra abundantemente que a super-competitividade em linhas estreitas de produtos leva a taxa de penetração nos mercados dos países centrais que são incompatíveis com o ritmo de ajuste estrutural politicamente factível nessas economias, daí decorrendo medidas protecionistas, na maior parte das vezes restrições quantitativas visando a países ou produtos específicos. Cabe analisar, portanto, a importância do investimento estrangeiro no alívio da restrição de acesso a mercados.

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

Entretanto, o ponto importante a ser notado em relação às perspectivas de acesso relaciona-se à natureza dos produtos exportados. Com efeito, para se analisar a importância quantitativa do impacto das restrições de acesso sobre perspectivas de crescimento das exportações brasileiras de manufaturados, é interessante dividi-las em dois grupos: o primeiro composto de produtos de tecnologia pouco sofisticada, intensivos em trabalho e/ou recursos naturais e relativamente homogêneos - geralmente bens de consumo e semiprocessados -, onde o principal fator de competitividade é o preço; o segundo basicamente formado por bens de consumo diferenciados ou partes e insumos industriais, que requerem tecnologia sofisticada e onde a competitividade não é determinada fundamentalmente pelo preço, já que esses produtos são muito freqüentemente fabricados através de marcas ou processos de propriedade. No primeiro, onde o Brasil já enfrenta várias barreiras, as dificuldades devem ser crescentes, especialmente em manufaturados leves e alguns intermediários semielaborados, onde os NICs deverão ter a companhia de um número cada vez maior de competidores menos desenvolvidos. Isto, além dos naturais efeitos de desvio de comércio provocados pela entrada desses novos produtores, certamente exacerbará as pressões protecionistas nessas linhas de produtos em nossos principais mercados. No segundo, ao contrário, existem oportunidades de crescente intercâmbio intra-industrial com os países desenvolvidos, baseado na diferenciação e

especialização de bens de consumo e de produção que acompanham o processo de desenvolvimento econômico e que, como demonstrado pela experiência do comércio entre os países industriais no pós-guerra, geram problemas de ajuste e atritos comerciais infinitamente menores. Além disso, a crescente sofisticação tecnológica amplia o escopo para complementaridades com a estrutura de produção de nossos parceiros em desenvolvimento, permitindo a competição com fornecedores da OCDE nos mercados do Sul que, em cenários não catastróficos sobre o futuro da economia mundial, devem crescer mais rápido que os países centrais. Em resumo, do ponto de vista do acesso, o *upgrade* (elevação de qualidade) da pauta de exportações de manufaturados é essencial.

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

Em termos de princípios gerais que devem nortear a política brasileira em relação ao capital estrangeiro, a recomendação básica deve ser a de que - a menos medidas que visem neutralizar incentivos concedidos por outros países - menor atenção deve ser dada a políticas especificamente dirigidas às empresas estrangeiras, mas que, na formulação geral da política econômica, seja observado o seu impacto positivo ou negativo sobre o investimento direto estrangeiro (IDE). Isto, como lembrou recentemente Dunning, não implica uma postura de *laissez-faire*, mas que, na formulação de suas políticas industrial, tecnológica e comercial, "*governments must explicitly recognize the role of MNEs in fashioning cross-border trade via their role as centres of new technological galaxies. controlling and integrating resource usage to large number of firms*".

Com relação a medidas específicas em relação ao IDE, deve-se concentrar a ação do governo em duas linhas básicas de ação. A primeira seria o emprego de requisitos de desempenho exportador, a ser feito de forma não discriminatória entre empresas estrangeiras e suas concorrentes nacionais que recebam incentivos

governamentais. Isto não seria inconsistente com a provável crescente propensão exportadora do IDE na periferia semi-industrializada, nem - ao contrário de requisitos de nacionalização de insumos - incompatível com as normas do GATT.

A segunda linha de ação específica deveria orientar-se no sentido de incentivar as chamadas "novas formas" de IDE. Trata-se aqui das formas não majoritárias de participação estrangeira, que incluem *joint ventures* secundadas por arranjos contratuais entre os associados, através dos quais, tipicamente, a parte nacional ganha acesso a vantagens tecnológicas, gerenciais ou de *marketing* do parceiro estrangeiro e cuja importância relativa nos fluxos globais de investimento direto vem crescendo significativamente nos últimos anos. As causas da crescente importância dessas novas formas de IDE são múltiplas, mas refletem, basicamente, o maior poder de barganha de empresas nacionais nos países receptores e o desejo de minimização de risco dos investidores estrangeiros, face tanto à maior velocidade ~ mudanças nas vantagens comparativas de diferentes localizações quanto ao aumento da complementaridade de recursos entre firmas em diversos países, tendências que acompanham o avanço da industrialização mundial.