

O Investimento Direto Estrangeiro e a internacionalização da economia brasileira nos anos 1990¹

*Fernando Sarti*²
*Mariano F. Laplane*²

Resumo

O trabalho analisou o processo de internacionalização produtiva no Brasil nos anos 1990 e apontou diferenças importantes com relação às experiências em outros países: México, Coréia do Sul e China. A internacionalização “introvertida” caracterizou-se pela transferência da propriedade de empresas nacionais para investidores estrangeiros, sem contrapartida proporcional de investimentos de empresas brasileiras no exterior, e pela assimetria entre o expressivo incremento de volume e conteúdo importados no mercado e na produção domésticas vis-à-vis o apenas modesto desempenho exportador. Como resultado, explicitou-se a contradição entre as dimensões micro e macroeconômica da internacionalização, na qual a estrutura produtiva muito mais eficiente contribuiu para agravar a vulnerabilidade externa da economia brasileira.

Palavras-chave: Desenvolvimento econômico; Comércio exterior, Internacionalização produtiva; Reestruturação industrial; Investimento direto estrangeiro.

Abstract

This paper analyses the process of internationalization of Brazilian manufacturing during the nineties. Important differences were found comparing the Brazilian experience to the cases of Mexico, South Korea and China. In Brazil, the “inward” internationalization process was characterized by the transference of property of domestic companies to foreign investors, without proportional counterpart investment by Brazilian companies overseas. Other important difference was the asymmetry between the expressive increment of imports, both of final goods and inputs, and the barely modest growth in exports. As a result, tensions arose between the macroeconomic and microeconomic dimensions of the internationalization process, emerging from a more efficient manufacturing structure contributing paradoxically to aggravate the external vulnerability of the Brazilian economy.

Key words: Economic growth; Foreign trade; Productive internationalization; Manufacturing structure; Foreign Direct Investment.

JEL F21, F41, L23.

Introdução

Em 1997 publicamos um trabalho que avaliava a contribuição potencial do Investimento Direto Estrangeiro (IDE) para a retomada do crescimento sustentado da economia brasileira (Laplane & Sarti, 1997). No ano anterior, o fluxo de IDE

(1) A pesquisa que deu origem a esta publicação contou com o apoio financeiro da FAPESP (processo n. 99/03267-9).

(2) Professores do Instituto de Economia da Unicamp.

tinha atingido US\$ 10,8 bilhões, valor superior aos fluxos acumulados entre 1990 e 1995. O crescimento explosivo do investimento direto alimentava, em muitos analistas, expectativas otimistas no sentido de que atuaria como motor de uma nova fase de crescimento e como agente modernizador da estrutura empresarial brasileira. Esperava-se que o IDE atuasse como o componente mais estável de um novo padrão de financiamento de longo prazo, apoiado na atração de fluxos crescentes de poupança externa. Imaginava-se, também, que as empresas estrangeiras seriam protagonistas importantes na adoção de um novo estilo de crescimento com maior ênfase nas exportações, a partir de uma base produtiva mais especializada e com maior conteúdo tecnológico.

O argumento sustentado no trabalho era o de que o poder de indução do crescimento do IDE era baixo. Os investimentos produtivos das empresas estrangeiras apresentavam baixos coeficientes de capital e de emprego. A tradicional fragilidade das cadeias produtivas locais, agravada pela estratégia de estabilização adotada – câmbio valorizado e juros elevados –, fazia com que parte importante do impulso dinâmico dos investimentos fosse direcionada para o exterior, alimentando a importação de equipamentos, de componentes e de tecnologia. Os investimentos estrangeiros em infra-estrutura (principalmente no caso das telecomunicações) pareciam apresentar o mesmo problema.

A limitada capacidade do investimento estrangeiro de realimentar endogenamente o crescimento também levantava dúvidas, a nosso ver, sobre a viabilidade de atrair indefinidamente quantidades crescentes de IDE para financiar o déficit em conta corrente. Sendo a expansão do mercado interno o principal fator de atração de IDE, a incapacidade deste de realimentar o crescimento encerrava a ameaça de que o fluxo de investimento estrangeiro arrefeceria no futuro, depois de esgotado o impulso autônomo de expansão inicial.

Contrariamente aos que sustentavam que o IDE reduziria a restrição externa ao crescimento, nossa hipótese mais realista era a de que contribuísse para seu agravamento. O trabalho alertava para a inconsistência entre as estratégias das empresas estrangeiras e as expectativas que nelas se depositavam para contornar a restrição externa. Embora o investimento estrangeiro promovesse aumento expressivo da eficiência e da competitividade em setores relativamente defasados a padrões internacionais, o principal instrumento utilizado era a importação massiva de componentes e de tecnologia, sem contrapartida equivalente no aumento das exportações. O principal mercado-alvo dos investidores estrangeiros era o doméstico e, em menor medida, o regional. Dessa forma, o aumento da eficiência no plano micro tinha como contrapartida macroeconômica indesejada o agravamento do déficit comercial, de serviços e de renda (juros, lucros e royalties). Paradoxalmente, portanto, o fluxo de investimentos estrangeiros traduzia-se, no médio e longo prazo, no agravamento e não na redução da restrição de divisas.

Nossa avaliação apoiava-se na análise das características dos investimentos de uma amostra de empresas estrangeiras e nas suas respostas a um amplo questionário que visava a identificar os principais fatores de atração e as estratégias das filiais. Levaram-se em conta, também, as características dos fluxos de comércio com os países-sede das matrizes das filiais brasileiras das empresas estrangeiras.

Com a preocupação de aprofundar os resultados acima expostos, realizou-se um esforço coletivo, no âmbito do Núcleo de Economia Industrial e da Tecnologia (NEIT) e da Rede de Pesquisas Econômicas do Mercosul, que permitiu avançar na análise das características do IDE e da sua possível contribuição para o crescimento brasileiro. No intuito de apresentar evidências mais sólidas para os nossos argumentos, foi também realizada uma análise detalhada do comércio exterior das filiais brasileiras de empresas estrangeiras. Esse estudo foi possível graças à colaboração de técnicos de várias instituições como a Secex, o IBGE e o Banco Central. Uma síntese dos principais resultados é apresentada no presente trabalho.³

Os resultados obtidos, além de confirmar nossa interpretação inicial, iluminaram outros aspectos do papel do investimento estrangeiro nas transformações recentes da economia brasileira. A mudança mais marcante no plano produtivo foi, sem dúvida, o aumento significativo do grau de internacionalização. No contexto da abertura econômica comercial e financeira, a internacionalização produtiva da economia assumiu várias dimensões. A mais visível foi a patrimonial, ou seja, a internacionalização do sistema empresarial. No caso brasileiro, assumiu a forma de processo de desnacionalização, uma vez que a transferência da propriedade de empresas nacionais para estrangeiros ultrapassou de longe a aquisição de ativos produtivos no exterior, por brasileiros. Outra dimensão da mudança foi a internacionalização da produção, que também ocorreu com forte assimetria entre a ampliação da parcela de produção exportada (fraca) e a ampliação do conteúdo importado da produção (intensa).

Este trabalho apresenta os resultados das pesquisas desenvolvidas no NEIT e na Rede de Pesquisa Mercosul, com dois objetivos: em primeiro lugar, entender os motivos da frustração das expectativas otimistas de muitos analistas sobre o IDE, e, em segundo lugar, avançar na compreensão das mudanças na estrutura produtiva promovidas pela internacionalização e suas conseqüências para o desempenho da economia brasileira.

O texto está organizado em quatro seções, além da introdução. A primeira analisa a evolução do IDE desde a segunda metade dos anos 1990 e as razões de sua baixa contribuição ao crescimento. A segunda analisa a internacionalização do sistema empresarial provocada pelo IDE e algumas interpretações otimistas quanto

(3) Sínteses parciais de alguns resultados do trabalho foram publicadas em Laplane & Sarti (1999a; 1999b) e Laplane et al. (2000; 2001).

às conseqüências desse processo. A terceira examina a internacionalização da produção na ótica dos fluxos de comércio das filiais de empresas estrangeiras e as razões da assimetria entre o desempenho exportador e o aumento do conteúdo importado da produção local. Na quarta e última seção, avaliam-se as implicações do estágio atual de internacionalização produtiva para o desempenho comercial e formulam-se algumas hipóteses sobre alternativas possíveis para corrigir as assimetrias.

1 A trajetória do IDE na segunda metade dos anos 1990

Na segunda metade da década de 1990, o IDE continuou sua trajetória ascendente até atingir o auge no ano 2000, quando mais de US\$ 32 bilhões líquidos ingressaram no país (ver Tabela 1). Nesse período, o Brasil foi o principal pólo de atração de investimento direto da América Latina, superando o México e a Argentina, líderes da primeira metade da década (Tabela 2). Como receptor de IDE, o Brasil teve uma participação no período bem superior àquela apresentada no comércio internacional (próxima a 1%) e também no produto mundial (entre 1,5 e 2%).

Tabela 1
Fluxos de Investimento Direto Estrangeiro na economia brasileira

	1990/95 ⁽¹⁾	1996	1997	1998	1999	2000	2001
IDE Brasil (US\$ milhões)	2.000	10.792	18.993	28.856	28.578	32.779	22.457
Participação no total (%)							
Mundo	0,9	2,8	4,0	4,2	2,6	2,2	3,1
Países em desenvolvimento	2,7	7,1	9,9	15,4	12,7	13,8	11,0
América Latina	9,0	20,4	25,6	35,1	26,1	34,4	26,3
Mercosul	35,5	59,9	66,6	79,7	53,9	74,0	86,0

⁽¹⁾ Média anual

Fonte: BACEN, CEPAL e UNCTAD. Elaboração NEIT/IE/Unicamp.

Os fluxos continuamente crescentes do IDE alimentaram o otimismo dos analistas que acreditavam que essa forma de financiamento externo poderia suprir a ausência de poupança doméstica e substituir com vantagem os fluxos de aplicações em portfólio, cuja volatilidade tornara-se evidente depois da crise dos países asiáticos e da Rússia. Diferentemente das aplicações financeiras dos residentes estrangeiros e dos empréstimos no exterior, o IDE parecia oferecer uma fonte estável de financiamento externo, capaz de servir de apoio ao crescimento doméstico.

Tabela 2
Fluxos de Investimento Direto Estrangeiro em países selecionados (US\$ milhões)

Países e Regiões	1990/95 ⁽¹⁾	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Mundo	225.321	386.140	478.082	694.457	1.088.263	1.491.934	735.146
Países desenvolvidos	145.019	219.908	267.947	484.239	837.761	1.227.476	503.144
Países em desenvolvimento	74.288	152.685	191.022	187.611	225.140	237.894	204.801
América Latina	22.259	52.856	74.299	82.203	109.311	95.405	85.373
Mercosul	5.634	18.024	28.505	36.204	53.017	44.312	26.110
Argentina	3.458	6.951	9.156	6.848	24.134	11.152	3.181
Brasil	2.000	10.792	18.993	28.856	28.578	32.779	22.457
Chile	1.499	4.633	5.219	4.638	9.221	3.674	5.508
México	8.080	9.938	14.044	11.933	12.534	14.706	24.731
Coréia do Sul	978	2.325	2.844	5.412	9.333	9.283	3.198
China	19.360	40.180	44.237	43.751	40.319	40.772	46.846
Índia	703	2.525	3.619	2.633	2.168	2.319	3.403

⁽¹⁾ Média anual

Fonte: BACEN, CEPAL e UNCTAD. Elaboração NEIT/IE/Unicamp.

A relação IDE/Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF)⁴ seguiu trajetória ascendente no Brasil e no mundo, explicitando o maior grau de internacionalização das economias (Tabela 3). Numa interpretação superficial, esse fato parece evidenciar que a contribuição do IDE para o crescimento do investimento (e conseqüentemente do produto) tinha se tornado cada vez mais importante.

Tabela 3
Relação entre IDE e formação bruta de capital fixo

IDE	1990/95	1996	1997	1998	1999	2000
Mundo	4,1	5,9	7,5	10,9	16,5	22,0
Países desenvolvidos	3,6	4,8	6,0	10,7	17,4	25,0
Países em desenvolvimento	5,7	9,1	11,1	11,4	13,4	13,4
América Latina	7,4	12,6	16,6	17,1	25,9	20,7
Argentina	9,2	14,1	16,1	11,5	47,2	24,2
Brasil ⁽¹⁾	2,0	7,2	11,8	18,6	28,2	28,4
Chile	13,6	23,2	23,2	22,4	59,9	23,1
México	12,7	16,7	18,0	13,6	12,3	12,2
Coréia do Sul	0,8	1,2	1,7	5,7	8,3	7,1
China	9,8	14,3	14,6	12,9	11,3	10,5

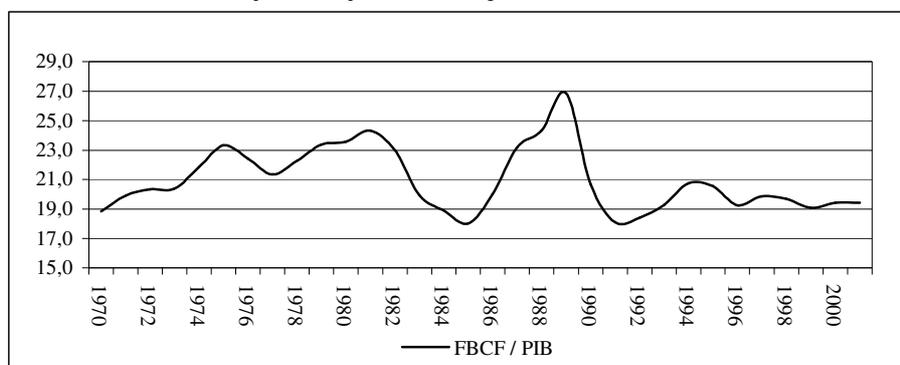
⁽¹⁾ Dados preliminares de 21,4% para 2001.

Fonte: UNCTAD. *World Investment Report* (2002).

(4) A relação entre o IDE e a FBCF tem como objetivo estrito estabelecer comparações entre países com relação ao grau de internacionalização. Importante destacar que essas variáveis não são diretamente comparáveis. Isso porque, além de serem construídas por fontes diferentes, avaliam fenômenos também diferentes. Apenas uma parcela minoritária do IDE implica FBCF, e uma parcela da FBCF associada ao capital estrangeiro não é registrada como IDE no balanço de pagamentos.

Na nossa avaliação, há outra interpretação, mais plausível, para o mesmo fenômeno. O fato de a FBCF não acompanhar o crescimento do IDE evidencia a sua pequena contribuição para o aumento da taxa de investimento na economia e não o contrário. Apesar do considerável aumento do fluxo de IDE, a partir da segunda metade da década de 1990, a taxa de investimento (FBCF/PIB) na economia brasileira oscilou, com tendência declinante, entre 21 e 19% (Gráfico 1). O aumento significativo do IDE entre 1996 e 2000 não se refletiu no comportamento da taxa de investimento.

Gráfico 1
Brasil: relação formação bruta de capital fixo/PIB (%) – 1970/2001



Fonte: IBGE.

A contribuição do IDE para o resultado da Conta de Capital e para o financiamento do déficit na Conta Corrente do Balanço de Pagamentos é mais ou menos evidente, mas sua contribuição para o investimento e para o crescimento do produto não pode ser inferida da comparação direta de suas magnitudes. As características dos investimentos estrangeiros condicionam sua contribuição para o investimento e para o crescimento. A análise da composição do IDE mostra que, no caso brasileiro (assim como em outros países da América Latina e diferentemente da China), uma parte considerável foi destinada à aquisição de ativos já existentes (ver Tabela 4). Essa é a razão pela qual os investimentos estrangeiros que ingressaram no país pouco contribuíram para aumentar a FBCF na economia.

Tabela 4
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.

Muitas das aquisições ocorreram na privatização de empresas públicas (industriais e de serviços públicos como energia elétrica e telecomunicações). Em 1999, por exemplo, o volume de IDE destinado ao processo de privatização atingiu US\$ 8,7 bilhões, representando 30,7% do valor total do IDE líquido nesse ano, conforme a Tabela 4.⁵

Diferentemente do IDE destinado à construção de novos ativos, aquele orientado à compra de ativos já existentes, públicos ou privados, não pode ser caracterizado como investimento no sentido macroeconômico. Nesses casos, a relação do IDE com o crescimento do produto é, na melhor das hipóteses, indireta. Depende, basicamente, de que o novo proprietário estrangeiro realize investimentos adicionais na modernização e/ou na ampliação da capacidade de produção do ativo recém-adquirido e dos aumentos de produtividade resultantes. A contribuição desse tipo de investimento estrangeiro para o crescimento da Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF) e do produto só se materializa se e quando investimentos adicionais forem realizados.

A trajetória da FBCF, no Gráfico 1, mostra claramente que seu comportamento não foi beneficiado pelo aumento do IDE. Esse fenômeno decorreu da pequena parcela do IDE que constituiu demanda por ativos novos. Se os novos proprietários estrangeiros realizaram investimentos adicionais depois da aquisição de ativos preexistentes no Brasil, sua importância macroeconômica parece ter sido relativamente modesta.

As limitações constatadas para promover o crescimento confirmaram a hipótese de que o volume de IDE poderia cair, quando se esgotassem os fatores que determinaram o *boom* da segunda metade dos anos 1990. Em outras palavras, uma vez esgotado o processo de privatização e de ampliação das infra-estruturas, responsáveis pela atração de investimentos autônomos, o fluxo de IDE tenderia a cair, desestimulado pela falta de dinamismo do mercado interno. A ampliação do passivo externo da economia brasileira na fase do *boom* do IDE deixaria como herança um elevado fluxo de remessas de lucros e dividendos na Conta Corrente do Balanço de Pagamentos, sem entrada de novos investimentos para financiá-la.

Os dados correspondentes a 2001 (Tabela 2) mostram uma queda significativa (31,5%) do IDE no Brasil. Embora a redução seja proporcionalmente inferior à do IDE mundial (50,3%), é superior à dos países em desenvolvimento (13,9%) e à da América Latina (10,5%). Cabe destacar o desempenho do IDE na China, que manteve tendência crescente (variação de 15% em 2001), atingiu o patamar de US\$ 46,8 bilhões e foi preponderantemente em novos ativos (95%). A queda do IDE no Brasil reflete, portanto, não apenas a retração do IDE no mundo, mas também o esgotamento previsível do processo de privatização e da ampliação da infra-estrutura de telecomunicações.⁶

(5) Ver Laplane et al. (2001: 141-143).

(6) Cabe registrar que outros países da América Latina (México e Chile) tiveram aumento significativo do IDE líquido nesse ano.

Embora o *boom* do IDE não pareça ter contribuído significativamente para o aumento das taxas de investimento e de crescimento do produto, aprofundou muito o grau de internacionalização produtiva da economia brasileira, tanto no plano patrimonial como comercial. O sentido dessas mudanças, longe de aumentar o potencial de crescimento, conforme muitos analistas acreditavam, agravou a restrição externa.

2 A internacionalização do sistema empresarial

Como resultado do aumento dos fluxos de investimento e das aquisições, a participação das empresas estrangeiras na economia, que historicamente sempre foi elevada, aumentou ainda mais. Um indicador que corrobora esse argumento do aumento da participação do capital externo é a crescente relação entre o estoque de IDE e o Produto Interno Bruto (PIB). O indicador quadruplicou entre 1990 e 2001, superando o mesmo indicador para os países em desenvolvimento e atingindo um patamar duas vezes maior que o dos países avançados (Tabela 5).

Tabela 5
Participação do estoque de IDE no Produto Interno Bruto

IDE	1980	1985	1990	1995	1999	2000
Mundo	6,1	7,8	8,9	10,0	17,3	20,0
Países desenvolvidos	4,8	6,2	8,1	8,9	14,5	17,1
Países em desenvolvimento	10,2	13,9	13,0	15,3	28,0	30,9
América Latina	6,5	11,0	10,4	11,8	25,6	30,9
Argentina	6,9	7,4	6,4	10,8	22,1	25,6
Brasil ⁽¹⁾	7,4	11,5	8,0	6,0	21,6	33,1
Chile	3,2	14,1	33,2	23,8	55,2	60,9
México	3,6	10,2	8,5	14,4	16,4	16,9
Coreia do Sul	2,1	2,3	2,3	2,0	7,9	13,7
China	3,1	3,4	7,0	19,6	19,6	32,3

⁽¹⁾ Dados preliminares de 43,7% para 2001.

Fonte: UNCTAD. *World Investment Report* (1999, 2001).

A Tabela 6 mostra que a participação das empresas estrangeiras no grupo das 500 maiores empresas brasileiras, que já era significativa, foi crescente ao longo dos anos, em particular no caso das vendas e das importações. No ano 2000, 46% das 500 maiores empresas no Brasil eram estrangeiras (em 1989 as estrangeiras eram apenas 30%). A participação das empresas estrangeiras no grupo era significativa: 56% do faturamento, 49% das exportações e 67,2% das importações.

Tabela 6
Participação relativa das Empresas Estrangeiras (EE) e das Empresas Nacionais (EN)
nas 500 maiores empresas da Economia Brasileira (%)

	1989		1992		1997		2000	
	EE	EN	EE	EN	EE	EN	EE	EN
Número de Empresas	30,0	70,0	29,4	70,6	36,4	63,6	45,8	54,2
Vendas	41,0	59,0	43,0	57,1	49,8	50,2	56,0	44,0
Exportações	48,3	51,7	45,6	54,4	53,2	46,8	49,0	51,0
Importações	53,0	47,0	53,9	46,1	63,1	36,9	67,2	32,8

Fonte: Elaboração NEIT/IE/Unicamp, a partir de dados da Secex e da revista *Exame*.

O aumento da presença de empresas estrangeiras atingiu todos os setores da economia, mas foi particularmente intenso nas atividades de serviços nas quais tinham, anteriormente, pouca participação.⁷ O aumento da presença das empresas estrangeiras nos serviços refletiu, em grande parte, os resultados do processo de privatização, particularmente nos setores financeiros e de telecomunicações. Segundo dados da revista *Exame (Majores e Melhores, 2002)*, para uma amostra das 500 maiores empresas privadas e 50 estatais, a participação das empresas estrangeiras nas vendas, que era de aproximadamente um terço na primeira metade da década de 1990, saltou para um patamar próximo a 45% no período 1998/2001. O capital estrangeiro é preponderante nos setores eletroeletrônicos, higiene e limpeza, automotivo, informática, telecomunicações, mecânica, farmacêutica, alimentos e plásticos e borrachas. Em serviços públicos (30%), bebidas (24%) e siderurgia e metalurgia (47%), sua participação é ainda minoritária, mais tem crescido de forma expressiva.

As novas oportunidades abertas à presença das empresas estrangeiras no Brasil e as novas prioridades dos investidores estrangeiros refletiram-se em mudanças na composição setorial dos fluxos de IDE nesse período (Tabela 7). Até 1995, a indústria concentrava 55% de todo o estoque de capital produtivo estrangeiro no Brasil. Nos anos seguintes, predominaram os investimentos destinados aos serviços, principalmente dos setores de Eletricidade, Gás e Água, Correio e Telecomunicações, Intermediação Financeira, Comércio Atacadista e Varejista. Na indústria destacam-se os setores Automobilístico, Química, Alimentos e Bebidas, Equipamentos de Comunicações e Máquinas e Equipamentos.

(7) Ver Laplane et al. (2001: 145-146).

Tabela 7
Brasil: estoque e fluxo de Investimento Direto Estrangeiro por setor de atividade

Setores	Estoque	Fluxo	Setores	Estoque	Fluxo
	Até 1995 ⁽¹⁾	Acumulado 1996/2000		Até 1995 ⁽¹⁾	Acumulado 1996/2000
	Em %	Em %		Em %	Em %
Agricultura e I. Extrativa	1,6	1,7	Serviços	43,4	80,3
Indústria	55,0	18,0	Eletricidade, gás e água	0,0	13,0
Alimentos e bebidas	5,5	2,7	Construção	0,5	0,5
Fumo	1,7	0,4	Comércio atacadista	5,0	4,3
Têxteis	1,2	0,3	Comércio varejista	1,6	3,2
Vestuário e acessórios	0,2	0,0	Correio e telecom.	0,5	21,9
Art.de Couro e calçados	1,0	0,0	Intermed. Financeira	3,0	15,3
Madeira	0,1	0,1	Seguros e Prev. Priv.	0,4	1,1
Papel e celulose	3,3	0,0	Atividades imobiliárias	2,5	0,2
Edição e impressão	0,3	0,1	Serv. Prest. Empresas	26,9	17,1
Petroquímica e álcool	0,0	0,0	Ativ. de informática	0,3	1,6
Produtos químicos	11,2	3,2	Outros	2,7	2,4
Borracha e plástico	3,1	0,6			
Min. Não metálicos	1,9	0,8			
Metalurgia básica	6,0	0,5			
Produtos de metal	1,4	0,2			
Máquinas. e Equip.	4,9	1,2			
Equip.de Informática	1,0	0,7			
Equip. Elétricos.	2,6	0,7			
Equip. Comunicações	1,4	1,4			
Instrumentos de precisão	0,4	0,1			
Automobilística	6,7	4,2			
Outros Equip. Transporte	0,5	0,3			
Móveis	0,7	0,1			
Reciclagem	0,0	0,0			
			Total	100,0	100,0
				42.530	103.688

⁽¹⁾ acumulado até 1995.

Obs.: Para o cálculo do fluxo de IDE para 1996/97/98/99 consideraram-se apenas as empresas com investimentos acima de US\$ 10 milhões.

Fonte: FIRCE e Censo de Capitais Estrangeiros.

Para alguns analistas, o avanço do capital estrangeiro e a desnacionalização do sistema empresarial brasileiro, além de previsíveis e inevitáveis, viriam acompanhados de benefícios importantes. Franco, por exemplo, associava o fenômeno às características contemporâneas dos investimentos diretos internacionais:

“... (ii) existem razões para esperar um crescimento fenomenal do investimento direto estrangeiro... (iii)... boa parte desses investimentos será feita através de ‘novas formas’ de associação financeira e tecnológica em detrimento da forma habitual e canônica de investimento direto (*greenfield*)... (iv) será inevitável, também, que uma outra parte dos investimentos seja feita através de aquisição de ativos existentes (...), o que (...) poderá reavivar velhas preocupações com a desnacionalização do parque produtivo nacional” (Franco, 1998: 126).

Na visão do autor, os déficits resultantes da abertura comercial, além de inevitáveis, seriam benéficos ao país. Isso porque o quadro externo de abundante

liquidez de capital e a política doméstica de abertura financeira viabilizariam e estimulariam o uso de poupança externa para financiar o crescimento econômico.

Já Mendonça de Barros & Goldenstein atribuíam o problema fundamentalmente à baixa capacidade de adaptação das empresas nacionais, predominantemente familiares, ao novo meio econômico:

“As empresas nacionais eleitas pelo II PNB para liderar a estrutura industrial brasileira, juntamente com as estatais e as estrangeiras, estão perdendo o espaço que lhes foi reservado. Isto porque este espaço dependia de volumosos subsídios e da manutenção da economia fechada. Muitas das empresas nacionais familiares que se adequaram a uma economia aberta e estabilizada sobreviverão, (...) Aquelas que não mudaram sua atuação ou o fizeram muito tarde já morreram ou morrerão” (Mendonça de Barros & Goldenstein, 1997: 14).

Nessas interpretações, as empresas de capital nacional aparecem como vítimas inexoráveis das tendências da economia internacional e/ou de suas próprias limitações. De qualquer modo, para esses analistas, mais importante do que identificar os motivos do ocaso das empresas nacionais era sublinhar os potenciais benefícios da maior presença das empresas estrangeiras para a eficiência da economia e para a retomada do crescimento.

“(…) o país vem passando por um profundo processo de reestruturação industrial. (...) é um processo doloroso por implicar uma certa concentração e desnacionalização, mas que, entretanto, é um processo positivo. Positivo porque está permitindo não só a consolidação da estabilização, mas também a construção das bases para a retomada de um crescimento sustentado” (Mendonça de Barros & Goldenstein, 1997: 27).

Importante destacar que, na visão dos autores, os déficits comerciais seriam apenas temporários. O ganho de eficiência das empresas locais sobreviventes e a maior competitividade das filiais de empresas estrangeiras melhorariam o perfil de inserção das exportações brasileiras e, simultaneamente, aumentariam a capacidade de competição perante as importações. Além disso, a maior presença de filiais de empresas estrangeiras e a retomada do crescimento econômico e das escalas de produção estimulariam a entrada de novas empresas, promovendo um processo natural de substituição de importações.

Moreira (1999a e 1999b) avaliava que o processo de abertura comercial tinha produzido uma mudança radical nos determinantes e na forma de operação das empresas estrangeiras no Brasil, aumentando sua eficiência. A redução de barreiras comerciais teria aumentado a importância das vantagens locais, agora concatenadas com escalas, produtos e processos mais adequados e próximos dos níveis internacionais. A maior participação das empresas estrangeiras teria sido resultado da sua maior eficiência técnica (ganhos de produtividade) e alocativa, em particular, nos setores intensivos em capital.

Ainda segundo o mesmo autor, os ganhos de escala e de especialização (intra-indústria) e a redução do viés antiexportador anteriormente existente deveriam, ao menos em tese, propiciar uma maior abertura e melhor inserção das

filiais estrangeiras locais no mercado internacional. Depois de analisar o comércio exterior das filiais e de concluir que efetivamente estavam mais integradas com o resto do mundo do que estavam nos anos 1980 e do que as empresas nacionais, observa:

“Não há nenhuma razão para acreditar que esse novo padrão traga necessariamente prejuízos ao país. Pelo contrário, em vez de empresas (estrangeiras) superprotegidas com exportações altamente subsidiadas, têm-se agora empresas operando sob a concorrência das importações, com preços mais próximos dos preços internacionais e cuja participação no faturamento é crescente, apesar da redução dos subsídios.”

“É verdade que os dados apontam um viés pró-importação, com as empresas estrangeiras apresentando propensão a importar mais elevada. Isto não é motivo, no entanto, para condenar o novo regime. (...) seria pouco apropriado interpretar essa evidência como decorrente exclusivamente de uma distorção no comércio exterior imposta pelas empresas estrangeiras” (p. 369).⁸

Por diversas razões, os autores citados partilhavam uma visão muito otimista de que, no contexto da economia aberta, as empresas estrangeiras substituiriam com vantagem as empresas nacionais e se engajariam mais ativamente no comércio internacional. Assim, sua contribuição para a retomada do crescimento não ficaria restrita ao fluxo de investimentos, mas também ao fluxo de divisas que gerariam suas exportações líquidas.

As expectativas otimistas quanto ao potencial das filiais estrangeiras de ampliar as exportações quantitativa e qualitativamente datam da década de 1980. Fritsch & Franco registravam que as transformações na economia mundial – inovações, surgimento de novos concorrentes, redução do ritmo de crescimento das economias desenvolvidas e realinhamentos cambiais – vinham promovendo, desde os anos 1970, “transferência de capacidade produtiva, especialmente exportadora, para o Sul dentro dos grupos multinacionais” (Fritsch & Franco, 1989: 10).

No contexto das condições adversas de financiamento externo para a economia brasileira:

“... 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” (Fritsch & Franco, 1989: 18).

As empresas multinacionais poderiam contribuir para o crescimento das exportações brasileiras de manufaturas, promovendo o aumento da competitividade e garantindo o acesso aos seus mercados de origem e a outros mercados. Em particular, essas empresas poderiam promover o *upgrade* da pauta

(8) Na mesma página, o autor identificava como fontes possíveis dessa distorção: arranjos intrafirma, pressões políticas dos países de origem e vantagens de financiamento.

de exportações (aumento da participação de bens manufaturados com maior valor adicionado), explorando:

“... oportunidades de crescente intercâmbio intra-industrial com os países desenvolvidos, baseado na diferenciação e especialização de bens de consumo e de produção” (Fritsch & Franco, 1989: 20).

“... as EMNs (empresas multinacionais) e *joint ventures* desempenham ou podem vir a desempenhar um papel importante no desenvolvimento de capacidade industrial (nesse) grupo de produtos (...) dadas as suas características tecnológicas ou de comercialização” (p. 20-21).

Já nos anos 1990, Franco (1998), depois de analisar a evolução do processo de integração da economia mundial, reiterava a importância da contribuição das filiais estrangeiras nesse contexto:

“... (i) existem razões ‘exógenas’ a determinar o crescimento das exportações brasileiras, independentemente de políticas locais de incentivo e de política cambial mais agressiva, associadas ao crescente envolvimento das filiais brasileiras de ETNs (empresas transnacionais) na economia industrial global...” (p. 126).

Sobre o mesmo tema, Bonelli (1998: 4) observava que as empresas estrangeiras poderiam também contribuir para o aumento da competitividade e do saldo comercial, mesmo quando atuassem em atividades *non-tradables*, como nos serviços bancários, no comércio, seguros, etc. O investimento direto nessas atividades poderia acentuar a “contestabilidade” dos mercados, aumentando a eficiência e beneficiando, indiretamente, a competitividade das atividades *tradables*. O mesmo argumento encontra-se em Mendonça & Goldenstein (1997).

Na linguagem de Dunning (1988 e 1994), a visão de que a desnacionalização era necessária apoiava-se no argumento de que as empresas de capital nacional não possuíam “vantagens de propriedade” suficientes para alavancar a internacionalização de sua produção por meio das exportações e/ou de investimentos diretos no exterior. As filiais de empresas estrangeiras ofereciam um atalho no processo de internacionalização da produção porque, por definição, contavam com as “vantagens de propriedade” necessárias. O desempenho comercial das filiais na segunda metade dos anos 1990, entretanto, frustrou as expectativas que nelas depositavam os defensores da desnacionalização.

3 Internacionalização da produção

3.1 O grau de abertura das filiais estrangeiras

Com o intuito de avaliar a contribuição das empresas estrangeiras ao comércio exterior brasileiro, analisamos os fluxos de exportação e de importação das 500 maiores empresas privadas brasileiras em 1989, 1992, 1997 e 2000. Nesse conjunto, foram separadas as empresas nacionais e as filiais estrangeiras para possibilitar a comparação de suas respectivas contribuições.⁹

(9) Ver Laplane et al. (2001: 146-149; 2002).

A Tabela 8 mostra que, nesses quatro anos, as 500 maiores empresas da economia brasileira tiveram superávits comerciais. O menor saldo foi de US\$ 4,2 bilhões, em 1997, e o maior atingiu US\$ 9,8 bilhões, em 1992. Os dados mostram que a contribuição das filiais das empresas estrangeiras ao saldo das 500 foi significativamente inferior em 1997 e 2000, a despeito do aumento significativo de suas exportações, em relação aos dois anos anteriores. A razão foi o aumento muito mais significativo ainda de suas importações, principalmente entre 1992 e 1997, período em que a política de abertura comercial (redução tarifária e câmbio valorizado) foi mais intensa. Nesse último ano, a contribuição das filiais estrangeiras para o saldo comercial do grupo foi de apenas US\$ 177,3 milhões. O saldo das empresas nacionais, no mesmo ano, ultrapassava US\$ 4 bilhões. No ano 2000, os fluxos comerciais das filiais estrangeiras não mostravam ainda ter sido muito afetados pela desvalorização cambial. As empresas nacionais, entretanto, aumentaram significativamente seu saldo, como consequência do aumento das exportações e, em menor medida, da queda das importações.

Tabela 8
Fluxos de comércio exterior das Empresas Estrangeiras (EE) e das
Empresas Nacionais (EN) nas 500 maiores empresas da Economia Brasileira (US\$ milhões)

		EE	EE	Total 500
1989	Exportações	5.931,9	6.341,5	12.273,4
	Importações	2.665,3	2.367,8	5.033,1
	Saldo	3.266,5	3.973,7	7.240,2
1992	Exportações	7.608,8	9.092,4	16.701,1
	Importações	3.692,0	3.160,9	6.852,9
	Saldo	3.916,8	5.931,5	9.848,3
1997	Exportações	13.576,1	11.922,1	25.498,2
	Importações	13.398,8	7.841,4	21.240,1
	Saldo	177,3	4.080,7	4.258,0
2000	Exportações	13.413,5	13.985,4	27.398,9
	Importações	12.638,2	6.171,7	18.809,9
	Saldo	775,3	7.813,8	8.589,1

Fonte: Elaboração NEIT/IE/Unicamp, a partir de dados da Secex e da revista *Exame*.

A comparação dos coeficientes de comércio dos dois subgrupos de empresas mostra que as filiais apresentam coeficiente de abertura (soma dos coeficientes de exportação e de importação) maior que o das empresas nacionais nos quatro anos analisados (embora no ano 2000 os coeficientes sejam praticamente iguais). Em todos os anos, as maiores diferenças ocorrem nos coeficientes de importação, sugerindo que a maior abertura das filiais das empresas estrangeiras está mais associada a sua maior propensão a importar do

que à maior propensão a exportar.¹⁰ No ano 2000, após a mudança do regime cambial, a propensão a exportar das empresas nacionais ultrapassou a das estrangeiras.

Tabela 9
Coeficientes de Comércio das Empresas Estrangeiras (EE) e das
Empresas Nacionais (EN) nas 500 maiores empresas da Economia Brasileira (%)

	1989		1992		1997		2000	
	EE	EN	EE	EN	EE	EN	EE	EN
C. Exportação	8,8	6,6	11,9	10,7	9,2	8,0	8,5	11,2
C. Importação	4,0	2,5	5,8	3,7	9,0	5,2	8,0	5,0
C. Abertura	12,7	9,1	17,7	14,4	18,2	13,2	16,5	16,2

Fonte: Elaboração NEIT/IE/Unicamp, a partir de dados da Secex e da revista *Exame*.

A comparação dos saldos e dos coeficientes de comércio sugere a existência de diferenças importantes na inserção comercial das filiais das empresas estrangeiras e das nacionais, embora não necessariamente do tipo imaginado pelos autores anteriormente citados. Embora as filiais exportassem proporcionalmente mais do que as empresas nacionais, conforme os entusiastas da internacionalização esperavam, sua maior propensão a importar tornou sua contribuição ao saldo comercial muito pouco significativa.

Para aprofundar a compreensão dos diferentes graus de abertura das filiais estrangeiras e das empresas nacionais da amostra, trabalho desenvolvido no âmbito do NEIT realizou um exercício de comparação dos coeficientes de comércio dos dois grupos, controlando, além do tamanho das empresas, o setor de atuação.¹¹ Para avaliar o impacto da origem do capital foi utilizada uma técnica estatística simples: o teste de diferença de média em pares agrupados. O objetivo do teste era estabelecer se a origem do capital possui algum poder explicativo do perfil de inserção comercial das empresas da amostra.

Para tentar separar o efeito da propriedade do capital sobre os coeficientes de comércio, foram realizados testes de diferença de média em pares agrupados, controlando as variáveis por tamanho e setor de atividade. Em termos de tamanho, estabeleceu-se como limite uma diferença em termos de vendas de, no máximo, 15%. Quanto ao setor, foram analisadas apenas as informações sobre as empresas industriais da cúpula empresarial de cada país. Essas empresas foram classificadas

(10) Os resultados apresentados na Tabela 9 contrastam com os calculados por Moreira (1999b). No trabalho de Moreira, os coeficientes de comércio foram calculados para o universo de empresas estrangeiras e nacionais, sem controlar as diferenças de tamanho entre os dois grupos. No presente trabalho foram calculados apenas para uma amostra de grandes empresas nacionais e estrangeiras. Os resultados aqui apresentados mostram que quando se comparam empresas nacionais e estrangeiras de tamanhos equivalentes, as diferenças entre os respectivos coeficientes de exportação não são expressivas.

(11) Ver Laplane et al. (2002).

a dois dígitos da CNAE, com abertura para três dígitos nas atividades do complexo químico e automotivo, totalizando 58 setores.¹²

Testou-se a existência de diferenças estatisticamente significativas entre os coeficientes de comércio de empresas nacionais e estrangeiras para um conjunto de empresas para as quais foi possível isolar o efeito da propriedade do capital do tamanho e dos aspectos setoriais. O teste foi realizado calculando-se a diferença padronizada, tal como utilizado por Willmore (1986), que é dada pela diferença absoluta entre os coeficientes como porcentagem da média dos coeficientes das firmas que compõem cada par. Algebricamente, se X_i representa o valor da variável para a empresa estrangeira e Y_i a variável para a empresa nacional que compõe o par, a diferença padronizada será:

$$\frac{(X_i - Y_i)}{(X_i + Y_i) (1/2)} * 100$$

Com esse procedimento, procurou-se eliminar o viés no sentido de dar maior peso às diferenças entre variáveis que possuem maior nível absoluto. A variação da diferença padronizada fica entre 200% e -200%. A hipótese testada foi, portanto, que as diferenças padronizadas apresentavam média diferente de zero, isto é, que empresas nacionais e estrangeiras apresentavam comportamentos distintos em suas propensões ao comércio exterior.

Tabela 10
Teste de diferença de média entre os coeficientes
de comércio de empresas nacionais e estrangeiras

		Estrangeira	Nacional	Est. t	sign.
Total					
1992	Coef. Exp.	14,2	14,6	0,99	32,6%
(n=57)	Coef. Imp.	4,1	5,1	0,30	76,7%
1997	Coef. Exp.	11,6	10,2	1,79	7,9%
(n=63)	Coef. Imp.	8,1	5,9	2,31	2,4%
2000	Coef. Exp.	12,9	12,4	1,51	13,7%
(n=46)	Coef. Imp.	10,1	5,5	1,90	5,9%

Fonte: Elaboração NEIT/IE/Unicamp a partir da Secex e revista *Exame*.

A Tabela 10 sintetiza os resultados encontrados em cada ano. Em 1992, a diferença entre os coeficientes das estrangeiras e das nacionais mostrou-se muito pouco significativo, o que não permitia aceitar a hipótese alternativa de

(12) É importante ressaltar que ao proceder à montagem dos pares, vários setores ficaram excluídos ou sub-representados em relação à amostra original, dado que em muitos segmentos não existem empresas nacionais (p. ex. no automobilístico) ou não foram encontradas empresas nacionais com tamanho comparável às estrangeiras. Em proporção menor, o inverso também ocorreu, isto é, a exclusão de empresas de setores onde predominam as nacionais, com poucas estrangeiras de porte semelhante.

coeficientes de comércio diferentes entre nacionais e estrangeiras. Em 1997, enquanto para as exportações a diferença continuou não apresentando significância estatística para a propensão a importar, a diferença em favor das estrangeiras apresentou significância estatística a 5%. No ano 2000, novamente, não se verificou diferença significativa para os coeficientes de exportações. Para as importações, embora o valor da estatística t não tenha se apresentado significativo a 5%, passa a ser com 5,9%.

Resumindo os resultados, pode-se dizer que não se verificou diferença significativa associada à origem do capital na propensão a exportar e que, portanto, a hipótese nula de igualdade de propensões a exportar entre empresas estrangeiras e nacionais não pode ser rejeitada. Por outro lado, para as importações, nos dois últimos anos, as estatísticas do teste levaram a rejeitar a hipótese nula e aceitar a hipótese alternativa de que estrangeiras e nacionais apresentam propensões diferentes, com níveis superiores para as estrangeiras. Em outras palavras, as filiais brasileiras de empresas estrangeiras não exportavam proporcionalmente mais do que as empresas nacionais de tamanho comparável e que atuam no mesmo setor. No que tange às importações, as filiais estrangeiras tinham propensão a importar significativamente maior (em 1997 e 2000) do que as empresas nacionais do mesmo porte e setor.

Embora os resultados anteriores não esgotem o tratamento do problema, na medida em que foram obtidos a partir de uma amostra composta exclusivamente de grandes empresas e utilizando uma técnica estatística simples, são coerentes com as diferenças nos saldos comerciais observados anteriormente e sugerem pelo menos duas considerações relevantes sobre a contribuição das empresas estrangeiras ao comércio e ao saldo de divisas.¹³

A primeira observação é que expectativas otimistas quanto à contribuição das filiais estrangeiras para a obtenção de resultados “macro” (crescimento, financiamento externo sustentável e geração de divisas) apoiadas em considerações abstratas sobre suas “vantagens de propriedade”, na linguagem de Dunning, podem ser frustradas por não levarem em consideração aspectos “micro” muito importantes do problema. Por exemplo, os resultados acima apresentados sugerem que, pelo menos no que diz respeito à propensão a exportar, as diferenças intra-setoriais entre empresas nacionais e filiais do mesmo porte não parecem significativas. Assim, as diferenças intersetoriais entre os coeficientes de exportação podem ser mais relevantes para o desempenho exportador agregado do que a origem do capital das empresas envolvidas. Em outras palavras, a composição setorial do IDE e o setor de atuação das empresas estrangeiras na

(13) A incorporação de variáveis adicionais que ajudem a explicar, além de detectar, as diferenças entre os coeficientes de comércio parece um desdobramento natural e promissor do exercício acima descrito.

economia brasileira são determinantes importantes de sua contribuição para o desempenho exportador, como se afirmava em Laplane & Sarti (1997 e 1999a).¹⁴

A segunda observação também diz respeito à complexidade da relação entre as dimensões micro e macroeconômicas da atuação das empresas estrangeiras no Brasil. A comparação dos coeficientes de comércio antes e depois da mudança do regime cambial em 1999 mostra diferenças entre as empresas estrangeiras e as nacionais, principalmente na evolução da propensão a exportar (diminui nas filiais e aumenta nas nacionais).

A queda do coeficiente de exportação das filiais estrangeiras, a despeito do câmbio mais favorável, não pode ser satisfatoriamente interpretada apenas como efeito temporário da desvalorização cambial.¹⁵ O movimento na direção contrária do coeficiente das empresas nacionais não seria congruente com essa explicação. Os resultados apresentados sugerem que não sendo significativas as diferenças intra-setoriais entre a propensão a exportar das filiais e das empresas nacionais, outros fatores podem ter um papel importante na diferente evolução observada.

Os principais setores de atuação dos dois grupos de empresas podem ser um fator explicativo da diferente evolução dos coeficientes de exportação no período imediato à mudança de regime. As condições para explorar a taxa de câmbio mais favorável, redirecionando a oferta do mercado doméstico para o externo, foram seguramente diferentes em cada setor. Mais uma vez, a inserção setorial das filiais condicionou sua adaptação às novas condições “macro” ou sua capacidade de explorar os novos preços relativos. A correção da defasagem cambial, embora necessária, não foi suficiente para alterar significativamente a contribuição de divisas das filiais, dada a composição setorial dos investimentos recebidos nos anos 1990 (predomínio dos setores de bens e serviços não transáveis).

As duas observações anteriores ressaltam que a dimensão “micro” do IDE e da atuação das filiais estrangeiras é importante em um duplo sentido: de um lado, gera resultados macroeconômicos mais ou menos satisfatórios (maior ou menor disponibilidade de divisas, por exemplo); e de outro lado, condiciona a eficácia das mudanças de regime (cambial, por exemplo) para obter resultados “macro” mais adequados.¹⁶ No caso brasileiro, a contradição entre a dimensão

(14) Não deixa de ser paradoxal que analistas filiados à corrente teórica que tem enfatizado desde os anos 80 a importância dos microfundamentos da macroeconomia prestem relativamente pouca atenção a determinantes microeconômicos fundamentais do comportamento das filiais de empresas estrangeiras. A razão provavelmente esteja no fato de que os fundamentos “micro”, aos quais se refere a teoria ortodoxa, estão relacionados à sensibilidade da reação dos agentes às variações de preços relativos, em vez de aos aspectos estruturais da economia e às estratégias de concorrência, como no presente trabalho.

(15) Conforme a hipótese da forma “J” da curva do saldo comercial ou da conta corrente.

(16) A importância da interação das dimensões micro e macro da abertura foi ressaltada por Stallings & Peres (2000) e Cimoli & Katz (2001).

“micro” da internacionalização (tipo e destino dos investimentos estrangeiros) e as expectativas “macro” sobre seus resultados foram evidentes.

3.2 As estratégias das filiais

Para aprofundar a compreensão da dimensão microeconômica da internacionalização, foi realizada uma análise das estratégias de internacionalização da produção dessas empresas. Novamente, a amostra estudada era composta das filiais estrangeiras incluídas nas 500 maiores empresas brasileiras. A análise foi feita a partir do esquema conceitual proposto em Dunning (1988 e 1994) e adaptada por Chudnovsky (1999).¹⁷

As informações sobre o comércio exterior realizado pelas filiais estrangeiras mostram comportamento bastante diferenciado. Tentou-se, inicialmente, a partir da análise dos coeficientes de comércio, identificar a estratégia predominante de internacionalização da produção em cada setor. Posteriormente, os setores foram agrupados, segundo a estratégia predominante. Dessa forma, foi possível identificar quatro tipos de estratégias, com características peculiares em termos de coeficientes, saldos comerciais e orientação regional do comércio.

O primeiro tipo de estratégia é a *Resource Seeking*. As filiais que seguem essa estratégia caracterizam-se pela elevada propensão a exportar ao mesmo tempo em que apresentam coeficiente de importações reduzido, fato que resulta em saldos comerciais positivos. Representaram apenas 1,6% das vendas das 500 maiores, mas foram responsáveis por 8,5% das exportações totais e apenas 0,8% das importações (Tabela 11). Os três setores (Extração de Minerais Metálicos, Papel e Celulose e Fabricação de Móveis e Produtos de Madeira) nos quais predominam as filiais que seguem essa estratégia caracterizam-se pela exploração de vantagens de localização, geradas pela disponibilidade e custo de recursos naturais, para colocar um volume elevado de vendas no mercado externo. O coeficiente de exportação é elevado (48,3%) e bem maior que o de importação (4,7%).

Outra característica desse grupo de filiais é a pequena importância relativa do Mercosul nos fluxos de comércio. A participação das exportações para o Mercosul no total de exportações é de apenas 7,6%, sendo ainda menor a participação das importações do Mercosul (1,2%). Esses dados indicam que existe um baixo grau de integração e complementação produtiva interfilial dentro da região. Basicamente as filiais classificadas como *Resource Seeking* operam integradas comercialmente com suas matrizes através das exportações de

(17) Os resultados foram apresentados em Laplane et al. (2001: 164-175). Ver tratamento alternativo, a partir do mesmo esquema analítico, em Hiratuka (2002).

commodities, fato que se explica por envolver setores produtores de bens intermediários e cujo processo produtivo apresenta baixa agregação de valor na região.

O segundo tipo de estratégia é adotado por filiais que desenvolvem atividades de serviço tipicamente *non-tradables*, realizando suas vendas quase integralmente no mercado interno. Por isso mesmo recebem a denominação de *Market Seeking Puro*. As filiais classificadas nesse grupo respondem por 20% do total vendido pelas empresas estrangeiras da amostra, por 1,1% das importações e 5,6% das exportações. As exportações se concentram no setor Comércio Atacadista que inclui algumas empresas *tradings* e que, portanto, apresenta volume de exportação relativamente alto, fato que explica também o saldo comercial positivo desse setor. Com exceção desse caso, o comércio exterior dessas filiais é muito pouco significativo, fato que pode ser constatado pelo coeficiente de exportação de 2,5% e de importação de 0,5%.

Tabela 11
Estratégias das Empresas Estrangeiras (EE) – 1997 – (US\$ milhões e %)

Indicador	<i>Resource Seeking</i>	<i>Market Seeking Puro</i>	<i>Market Seeking com baixa Orient. Externa</i>	<i>Market Seeking com moderada orient. Externa</i>	Total
	Vendas	2.387,0	29.787,1	38.166,3	
Part. Vendas (%)	1,6	20,1	25,7	52,6	100,0
Exportações totais	1.152,2	754,7	1.484,3	10.184,8	13.576,1
Participação nas Exportações	8,5	5,6	10,9	75,0	100,0
Coeficiente de Exportação	48,3	2,5	3,9	13,1	9,2
Importações Totais	112,6	145,5	5.311,9	7.828,7	13.398,8
Participação nas Importações	0,8	1,1	39,6	58,4	100,0
Coeficiente de Importação	4,7	0,5	13,9	10,0	9,0
Saldo Total	1.039,6	609,3	(3.827,6)	2.356,1	177,3
Exportações Mercosul	87,8	215,0	483,1	2.753,9	3.539,8
Part. Exp. p/ o Mercosul (%)	2,5	6,1	13,6	77,8	100,0
Exp. p/ Mercosul/Exp. Total	7,6	28,5	32,6	27,0	26,1
Importações Mercosul	1,3	22,3	226,3	1.676,3	1.926,2
Part. Imp. p/ o Mercosul (%)	0,1	1,2	11,7	87,0	1.926,2
Imp. p/ Mercosul/ Imp. Total	1,2	15,3	4,3	21,4	14,4
Saldo Mercosul	86,5	192,7	256,9	1.077,6	1.613,6
Coef. de Exportação sem Mercosul	44,6	1,8	2,6	9,5	6,8
Coef. de Importação sem Mercosul	4,7	0,4	13,3	7,9	7,7

Fonte: Elaboração NEIT/IE/Unicamp a partir de dados básicos da Secex e revista *Exame*.

Dessa forma, esse grupo se caracteriza por ter uma forma de operação tipicamente *stand-alone*, com baixíssimo intercâmbio de mercadorias seja no mercado regional, seja fora da região. Além do comércio atacadista, as filiais do grupo atuam nos setores Eletricidade, gás e água, Construção civil, Comércio varejista, Transporte terrestre, Intermediação financeira, Serviços prestados às empresas e Limpeza urbana e esgotos.

Os outros dois grupos de filiais também podem ser considerados como *Market Seeking*, em razão de a maior parte das vendas ser realizada no mercado interno. Entretanto cabe fazer uma distinção entre dois subgrupos: foram classificadas como *Market Seeking* com Baixa Orientação Externa filiais que apresentaram coeficientes de exportação abaixo da média das 500 maiores e como *Market Seeking* com Moderada Orientação Externa as filiais que apresentaram coeficientes acima da média.

O primeiro grupo respondeu por 25,7% das vendas, 10,9% das exportações e quase 40% das importações das filiais da amostra. Trata-se de filiais cuja integração com o restante da corporação ocorre de maneira bastante mais intensa pelo lado das importações do que das exportações. São filiais cuja produção visa, fundamentalmente, ao mercado interno (e/ou regional) e demanda da matriz e de outras filiais da corporação o suprimento de insumos e componentes, bem como de produtos finais que complementam a produção local.

As filiais que seguem a estratégia *Market Seeking* com Baixa Orientação Externa concentram-se nos setores Vestuário e acessórios, Químico, Minerais Não metálicos, Fabricação de produtos de metal, Material Eletrônico e de Comunicações, Material Elétrico e Equipamentos de Informática. Apresentam coeficiente de importação elevado (13,9%) e coeficiente de exportação baixo (3,9%), tendo acarretado um déficit comercial de US\$ 3,8 bilhões em 1997.

Embora exportem relativamente pouco, a orientação das exportações dessas filiais para o Mercosul é a maior entre os quatro grupos analisados, atingindo 32,6% do total de exportações. Ressalte-se que 1997 foi o período de auge do intercâmbio intra-regional. Se for excluído o comércio com o Mercosul, o coeficiente de exportação do grupo se reduz para 2,6%. Quanto às importações, ocorre o fenômeno inverso. Apenas 4,3% do total tem como origem o Mercosul. Em contraste com o saldo total, o saldo nas transações com o Mercosul é positivo, somando US\$ 256,87 milhões.

Nesse grupo, o impacto da abertura comercial e das estratégias de reorganização global das corporações refletiu-se, sobretudo, na maior possibilidade de acesso a insumos e componentes com conteúdo tecnológico elevado, em grande parte produzidos no país de origem, além de complementação das linhas de produtos finais produzidas localmente. Observa-se um coeficiente de exportação elevado com as filiais do Mercosul, enquanto nas importações, o comércio com a matriz é muito maior. Esse fato revela que as filiais desses setores têm pouca importância na exportação para a rede de filiais fora da região, uma vez que o destino das vendas externas é concentrado no Mercosul, e, mesmo assim, em volumes bastante reduzidos.

Esse grupo recebeu elevados investimentos de novas empresas estrangeiras, em especial nos setores de Informática e Equipamentos de Telecomunicações, em grande parte associados à instalação e operação de novas

plantas no país. Os investimentos foram realizados quase exclusivamente por empresas produtoras de bens finais (montadoras). Não houve investimentos significativos de produtores de insumos e componentes para os bens finais.

Os investimentos realizados nesses setores na última década tiveram forte impacto sobre a eficiência das filiais, na medida em que a abertura comercial possibilitou a racionalização de processos produtivos, a desverticalização da produção e o aumento da importação de insumos, partes e componentes de outras filiais e/ou de terceiros. Dessa forma, os ganhos de produtividade foram elevados. Entretanto, para as corporações, as filiais brasileiras continuam desempenhando um papel eminentemente regional. Os coeficientes de comércio indicam que essas filiais não realizam exportações significativas para o mercado mundial.

O grupo de filiais classificado como *Market Seeking* com Moderada Orientação Externa é o maior dos quatro, sendo responsável por 52,6% do total de vendas das empresas estrangeiras da amostra. Nos fluxos de comércio, a participação chegou a 75% do total para as exportações e 58,4% para as importações, em 1997. O coeficiente de exportação (13,1%), embora inferior ao do grupo *Resource Seeking* se posiciona acima da média das 500 maiores empresas. O coeficiente de importação (10%) também é superior à média.

Deve-se destacar nesse grupo a participação das filiais do complexo automotivo, inclusive o setor de Borracha onde predominam filiais produtoras de pneus. Integram esse grupo também as filiais dos setores Alimentos e Bebidas, Fumo, Metalurgia Básica e Fabricação de Máquinas e Equipamentos. Nessas filiais observa-se uma participação expressiva do comércio (tanto das exportações quanto das importações) com o Mercosul. Neste caso, é visível uma estratégia que prioriza o mercado interno, mas que tem como aspecto importante a especialização e a complementaridade entre as plantas no Mercosul.¹⁸ De fato, no caso da automobilística, os respectivos Regimes Automotivos e os Acordos de Comércio tiveram grande influência sobre as decisões de investimento e sobre a própria integração produtiva das montadoras nos dois principais países do bloco. Nesse caso, os investimentos contemplaram uma certa especialização regional interfilial entre o Brasil e a Argentina. Para as filiais do setor Alimentos e Bebidas, o Mercosul também é relativamente importante, principalmente como fonte de suprimento de importações. Já para as filiais dos segmentos de Metalurgia Básica e Fumo, o Mercosul cumpre papel menos importante.

As estratégias das filiais parecem seguir uma lógica setorial (características dos bens, potencial de comercialização, “vantagens de localização”, etc.), bem como aspectos relacionados à divisão do trabalho interfilial, determinada pela matriz. A definição dos mercados-alvo no exterior, do perfil de especialização da produção local, da proporção e da origem dos

(18) Ver uma análise detalhada da dimensão regional da internacionalização produtiva brasileira em Sarti (2001, cap. 3 e 4).

suprimentos importados, para um dado grau de abertura da economia, é condicionada por aspectos setoriais e por aspectos da estratégia de expansão da corporação.

Entre os aspectos setoriais, os mais relevantes estão relacionados ao grau e à forma de internacionalização da produção mundial em cada cadeia produtiva.¹⁹ Em alguns casos, como na indústria eletrônica, a internacionalização constituiu sistemas produtivos integrados em escala mundial, com forte especialização das filiais das grandes corporações. Em outros, como na automobilística, a produção segue uma lógica de integração regional da produção.²⁰ A forma da internacionalização da produção de cada setor condiciona os fluxos de investimento e de comércio intrafirma nas grandes corporações. Nesse contexto, as matrizes definem sua estratégia de crescimento e o papel das filiais nos diversos lugares do mundo.

Independentemente do peso relativo dos fatores setoriais e das estratégias de crescimento, ambos têm papel determinante na orientação, na intensidade e nos resultados dos fluxos comerciais das filiais estrangeiras no Brasil. No caso brasileiro, a maioria das matrizes parece ter atribuído às filiais brasileiras o mandato de produzir para o mercado doméstico, em alguns casos ampliado para incluir o mercosul (e, eventualmente, os países da ALADI), fazendo uso do acesso privilegiado estabelecido nos acordos comerciais. A análise dos coeficientes de comércio e das estratégias mostra que, após a abertura da economia, a maioria das filiais aumentou o conteúdo importado de sua produção local de maneira muito mais intensa que suas exportações. Essa assimetria no processo de internacionalização da produção teve consequências visíveis nos resultados do comércio exterior.²¹

3.3 Estratégias e resultados do comércio exterior

Finalmente, para avaliar a relação entre as estratégias das filiais estrangeiras e sua contribuição para o saldo comercial, foi feita uma análise dos fluxos de comércio exterior de uma subamostra de 100 empresas estrangeiras incluídas na amostra das 500 maiores empresas privadas brasileiras, no ano de 1997.²² Nesse ano, as empresas da amostra representavam 31% do valor das vendas de todas as 500 maiores e 61% das vendas das empresas estrangeiras nesse grupo. As vendas e compras externas das empresas da amostra foram equivalentes

(19) Ver UNCTAD/TDR (2002, Cap. III), para uma análise dos determinantes setoriais da forma de internacionalização da produção.

(20) Ver UNCTAD. *Trade and Development Report* (2002).

(21) Para um estudo detalhado do aumento do conteúdo importado da produção, ver Britto (2002).

(22) Foram incluídas na amostra as filiais que faziam parte das 500 maiores empresas nos três anos estudados, de modo a ter uma subamostra de composição fixa e controlar o efeito da desnacionalização.

a 20% da corrente de comércio exterior (soma das exportações e das importações) brasileira, 48% da corrente de comércio das 500 maiores e 84% da corrente de comércio das empresas estrangeiras no grupo das 500.

As exportações dessas empresas destinavam-se (Tabela 12), principalmente, ao mercado regional: o Mercosul representa 28,3% e a ALADI 11,5% do total. Já nas importações predominavam as provenientes das regiões de origem das matrizes: a União Européia contribui com 36%, o NAFTA com 27,7% e a Ásia com 14,6%. Como conseqüência, as empresas estrangeiras da amostra tiveram expressivos déficits comerciais com os mercados dos países nos quais se localizavam suas matrizes e superávit com o Mercosul e com a ALADI. O saldo total das empresas da amostra foi deficitário (US\$ 1.438,7 milhões).

Tabela 12
Comércio exterior de Empresas Estrangeiras selecionadas por regiões – 1997

	Exportações		Importações		Saldo
	US\$ milhões	%	US\$ milhões	%	US\$ milhões
Mercosul	2.988,0	28,3	1.521,8	12,7	1.466,2
NAFTA	1.755,3	16,6	3.329,0	27,7	(1.573,7)
ALADI	1.241,5	11,7	149,4	1,2	1.092,1
União Européia	1.961,2	18,5	4.328,3	36,0	(2.367,2)
Ásia	1.299,8	12,3	1.748,2	14,6	(448,4)
Resto	1.329,2	12,6	936,9	7,8	392,3
Total Empresas Amostra	10.575,0	100,0	12.013,6	100,0	(1.438,7)
Total Brasil	52.985,8		61.528,1		(8.542,3)

Fonte: Elaboração NEIT/IE/Unicamp a partir de dados da Secex.

A Tabela 13 analisa as pautas de exportações e de importações das empresas da amostra, agregando os produtos conforme o valor adicionado das respectivas indústrias.²³ As exportações estavam fortemente concentradas em produtos de indústrias intensivas em escala (insumos industriais e bens duráveis de consumo) e fornecedores especializados (máquinas e equipamentos); as importações, por seu lado, concentravam-se em produtos das indústrias de fornecedores especializados, intensivas em escala e intensivas em P&D. O resultado do comércio foi superavitário apenas nos produtos intensivos em escala, em produtos primários agrícolas e minerais, em produtos da indústria agroalimentar e de outras indústrias intensivas em recursos agrícolas.

(23) A classificação aqui utilizada foi desenvolvida pelo grupo CTP-Data, com base na tipologia de Pavitt adaptada por Gurrieri para estudos de comércio exterior.

Tabela 13
Comércio exterior de Empresas Estrangeiras selecionadas por tipo de produtos – 1997

	Exportações		Importações		Saldo
	US\$ milhões	%	US\$ milhões	%	US\$ milhões
Prod. primários agrícolas	499,4	4,7	457,3	3,8	42,1
Prod. primários minerais	565,9	5,4	18,4	0,2	547,5
Prod. primários energéticos			45,9	0,4	(45,9)
Indústria agroalimentar	849,0	8,0	269,2	2,2	579,8
Ind. Intensiva em outros Rec. Agrícolas.	922,7	8,7	147,0	1,2	775,7
Ind. Intensiva em Rec. Minerais	763,4	7,2	1.032,7	8,6	(269,3)
Ind. Intensiva em Rec. Energéticos	0,6	-	35,5	0,3	(34,9)
Ind. Intensiva em Trabalho	176,9	1,7	323,6	2,7	(46,7)
Ind. Intensiva em Escala	4.549,0	43,0	3.417,6	28,4	1.131,4
Fornecedores Especializados	1.665,2	15,7	3.503,0	29,2	(1.837,8)
Indústria intensiva em P&D	582,6	5,5	2.763,3	23,0	(2.180,7)
Não classificados	0,3	-			0,3
Total produtos	10.575,0	100,0	12.013,6	100,0	(1.438,6)

Fonte: Elaboração NEIT/IE/Unicamp a partir de dados da Secex.

A Tabela 14 permite comparar a composição dos fluxos de exportação para as diversas regiões. Os produtos de indústrias intensivas em escala predominavam fortemente nas exportações para o Mercosul (65,6%) e para a ALADI (61%). Esses produtos também predominavam nas exportações destinadas ao NAFTA. Nas outras regiões predominavam as exportações de produtos de indústrias intensivas em recursos naturais.

A Tabela 15 complementa o quadro de informações mostrando que grande parte das exportações das filiais de empresas de produtos de indústrias intensivas em escala destinava-se ao Mercosul (43,1%) e à ALADI (16,6%). Essas duas regiões eram também o principal mercado de destino das exportações de produtos de indústrias intensivas em P&D. O Mercosul (21,7%) e a ALADI (16,1%), somados, recebiam 37,8% do total das exportações de fornecedores especializados. O NAFTA era também um mercado importante para esse tipo de produtos (recebia 33,4% das exportações). A União Européia e a Ásia eram o principal destino das exportações de produtos primários e de indústrias intensivas em produtos naturais.

A análise da composição e da origem/destino dos fluxos comerciais das filiais da amostra revela forte consistência com as estratégias predominantes identificadas no item anterior. É evidente a coerência entre as estratégias de internacionalização de sua produção das filiais dos diversos setores (dimensão micro da internacionalização) com os resultados do comércio exterior, por produto e por região (dimensão macro do processo).

As filiais do grupo *Resource Seeking* são as responsáveis por boa parte das exportações de produtos intensivos em recursos naturais para a União Européia e para a Ásia. As filiais do grupo *Market Seeking* com Moderada Orientação

Exportadora são as responsáveis pelas exportações de produtos intensivos em escala, de fornecedores especializados e intensivos em P&D para os países do Mercosul, da ALADI e do NAFTA. Todas as filiais que seguem estratégias *Market Seeking* com diferentes graus de orientação exportadora são responsáveis pelas importações de produtos intensivos em escala, de fornecedores especializados e de produtos intensivos em P&D da União Européia, do NAFTA e da Ásia.

Tabela 14
Composição das exportações das EE selecionadas por regiões e tipo de produtos – 1997 (%)

	Mercosul	ALADI	NAFTA	União Européia	Ásia	Resto do Mundo	Total
Primários	1,72	0,57	6,11	22,81	19,68	14,78	10,07
Ind. Intensiva em Rec. Naturais	11,06	6,56	7,55	35,76	59,12	39,24	23,98
Ind. Intensiva em Trabalho	2,11	1,58	1,19	0,96	0,84	3,28	1,67
Indústria Intensiva em Escala	65,63	61,03	48,67	27,69	5,40	27,30	43,02
Fornecedores Especializados	12,11	21,64	31,75	10,88	7,07	12,95	15,75
Indústria Intensiva em P&D	7,37	8,62	4,73	1,91	7,89	2,43	5,51
Não Classificados	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,02	0,00
Total Regiões	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: Elaboração NEIT/IE/Unicamp a partir de dados da Secex.

Tabela 15
Composição das exportações das EE selecionadas por tipo de produtos e por região – 1997 (%)

	Mercosul	ALADI	NAFTA	União Européia	Ásia	Resto do Mundo	Total
Primários	4,82	0,66	10,07	41,99	24,02	18,44	100,00
Ind. Intensiva em Rec. Naturais	13,03	3,21	5,23	27,66	30,31	20,57	100,00
Ind. Intensiva em Trabalho	35,71	11,08	11,81	10,59	6,14	24,67	100,00
Indústria Intensiva em Escala	43,11	16,66	18,78	11,94	1,54	7,98	100,00
Fornecedores Especializados	21,73	16,14	33,47	12,81	5,52	10,34	100,00
Indústria Intensiva em P&D	37,82	18,36	14,26	6,41	17,61	5,54	100,00
Não Classificados	3,15	18,01	1,55	0,00	0,00	77,29	100,00
Total Regiões	28,26	11,74	16,60	18,55	12,29	12,57	100,00

Fonte: Elaboração NEIT/IE/Unicamp a partir de dados da Secex.

As estratégias de internacionalização da produção escolhidas pelas filiais condicionam sua contribuição efetiva para o *upgrade* da pauta de exportações. Constatou-se acima que essa contribuição ocorre predominantemente nos fluxos de produtos destinados ao Mercosul e à ALADI. Trata-se, entretanto, de mercados de dimensões reduzidas, se comparados aos mercados dos países desenvolvidos e, de modo geral, sujeitos aos mesmos problemas de vulnerabilidade externa que afetam o Brasil.

No que diz respeito aos grandes mercados dos países desenvolvidos, as estratégias resultam em diferenças importantes no comércio das filiais com o NAFTA, com a União Européia e com a Ásia. No caso do NAFTA, as filiais

brasileiras apresentam algum grau de comércio intra-industrial em produtos intensivos em escala, de fornecedores especializados e intensivos em P&D. No caso da União Européia e da Ásia, o comércio das filiais é mais visivelmente interindustrial, envolvendo exportações de produtos intensivos em recursos naturais e importações de insumos e componentes de maior valor agregado.

A constatação de que as estratégias das filiais (ou das respectivas matrizes) condicionam a contribuição das empresas estrangeiras para o aumento e diversificação das exportações sublinha a importância da dimensão microeconômica da internacionalização produtiva para a obtenção dos resultados macro esperados. Independentemente das “vantagens de propriedade” com que possam contar, as filiais definem estratégias de internacionalização que estabelecem produtos e mercados prioritários de exportação, bem como a proporção e a origem do conteúdo importado da produção local. Essas opções são determinantes importantes dos resultados do comércio exterior das filiais que produzem bens e serviços transáveis. No caso brasileiro, na segunda metade dos anos 1990, a inserção setorial das filiais estrangeiras e as estratégias de internacionalização que adotaram explicam a forte assimetria do processo de internacionalização da produção, muito mais intenso no aumento do conteúdo importado da produção do que no aumento da parcela exportada da produção. Essa assimetria, por sua vez, explica que os resultados macro tenham sido decepcionantes.

Conclusões

Os resultados apresentados ao longo do trabalho oferecem elementos para uma tentativa de interpretação do processo de internacionalização produtiva no Brasil após a abertura financeira e comercial. Esse processo caracterizou-se por fortes assimetrias, tanto no plano patrimonial como comercial.

No plano patrimonial, a internacionalização consistiu na transferência da propriedade de empresas nacionais para investidores estrangeiros, sem contrapartida proporcional em investimentos no exterior de empresas brasileiras. Como resultado, a internacionalização aprofundou a participação estrangeira na indústria brasileira e desnacionalizou atividades de serviços anteriormente dominadas por empresas de capital nacional, públicas ou privadas.

No plano comercial, o processo também apresentou forte assimetria entre o intenso aumento da oferta de produtos importados no mercado e na produção doméstica, principalmente de matéria-prima e de componentes, e o aumento não proporcional da parcela da produção local destinada ao mercado externo. A elevação do conteúdo importado da produção local, embora tenha resultado em ganhos significativos de eficiência das empresas, refletidos em incrementos da produtividade, não se traduziu em aumento proporcional das exportações.

As assimetrias acima mencionadas diferenciam claramente a trajetória da internacionalização produtiva ocorrida no Brasil, das verificadas em países da Ásia ou no México.²⁴ Na Coreia, por exemplo, a exportação de parcela importante da produção e o investimento das empresas nacionais no exterior foram as formas predominantes da internacionalização produtiva, desde os anos 1980. No México, o IDE teve papel importante na internacionalização produtiva dos anos 1990, mas, diferentemente do que ocorre no Brasil, as empresas estrangeiras destinam parte importante de sua produção ao exterior, sobretudo aos Estados Unidos.

Nesses dois exemplos, a internacionalização foi um processo de extroversão da produção, seja através dos investimentos das empresas nacionais no exterior ou da exportação da produção doméstica. No caso brasileiro, a internacionalização teve como alvo o mercado interno, tanto através da maior presença das empresas estrangeiras como do aumento do conteúdo importado da produção. No Brasil, o processo pode ser caracterizado como de internacionalização do mercado doméstico.

A trajetória da internacionalização *à brasileira* também é diferente do caso da China. Naquele país, o IDE desempenhou, como no Brasil, papel importante, mas foi quase totalmente destinado à construção de novos ativos (*greenfield*) e não à aquisição de ativos públicos e privados nacionais. Embora a China conte, como o Brasil, com um mercado interno de grandes dimensões, as filiais estrangeiras destinam parte importante da produção ao mercado externo.

A internacionalização produtiva no Brasil foi caracteristicamente “introvertida” se comparada à de outros países em desenvolvimento, no sentido de que não resultou em uma maior presença mundial, nem das empresas brasileiras, nem dos produtos feitos no Brasil. Em contrapartida, aumentou o passivo externo da economia e a importância do Brasil como consumidor de bens intermediários produzidos em outros países.

O processo de internacionalização induziu profundas mudanças na estrutura produtiva brasileira, atualmente mais desnacionalizada e mais dependente da importação de insumos para produzir. Trata-se, sem dúvida, de uma estrutura produtiva mais eficiente que a do início dos anos 1990, herdada da crise da dívida. O aumento do conteúdo importado e o aumento da especialização da produção local reduziram algumas das deficiências competitivas da indústria diagnosticada no Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira.²⁵ O IDE contribuiu, também, para a redução de deficiências na infra-estrutura, principalmente nas telecomunicações.

O aumento da competitividade não se traduziu, entretanto, em incremento das exportações proporcional ao aumento das importações e ao aumento do

(24) As diferenças entre as trajetórias de internacionalização do Brasil e de outros países foram também observadas por Reinhardt & Peres (2000); Mortimore (2000); Mortimore & Peres (2001).

(25) Coutinho & Ferraz (1994) e Silva & Laplane (1994).

passivo externo da economia. O processo de internacionalização resultou, dessa forma, em uma estrutura produtiva microeconomicamente mais eficiente, mas geradora de resultados macroeconômicos insatisfatórios, conforme evidenciado pelo baixo crescimento e pelo agravamento da vulnerabilidade externa da economia brasileira.²⁶

Os resultados do processo de internacionalização produtiva brasileira frustraram o otimismo dos analistas que depositavam suas esperanças na contribuição das filiais estrangeiras para mudar profundamente a inserção internacional brasileira. O aumento de competitividade das filiais não alterou significativamente a inserção da indústria brasileira nos fluxos mundiais de comércio.

O Brasil manteve sua inserção como exportador de produtos primários e de produtos intensivos em recursos naturais para os países desenvolvidos e de produtos intensivos em escala, produtos de fornecedores especializados e intensivos em P&D para os países da América do Sul. Essa inserção, vigente desde antes da abertura, foi reforçada ao longo dos anos 1990.²⁷ As mudanças na composição dos fluxos mundiais de comércio (peso crescente dos produtos intensivos em P&D) foram desfavoráveis ao perfil de especialização das exportações brasileiras, cuja participação no mercado mundial estagnou, enquanto as da China e de outros países asiáticos tiveram forte incremento.²⁸

Embora a trajetória da internacionalização produtiva tenha sido fortemente influenciada pela orientação da política macroeconômica, a estrutura produtiva resultante não reage de forma flexível a sinais de preços relativos originados na política cambial. Mudanças de preços relativos, como as provocadas pelas desvalorizações cambiais de 1999 a 2002, não têm efeitos imediatos sobre o desempenho comercial brasileiro porque os fluxos de comércio das filiais estrangeiras, que se tornaram atores-chave na nova estrutura produtiva, são influenciados por características específicas da organização da produção mundial nos seus setores de atuação e pelas estratégias de crescimento das matrizes.

A complexidade da interação entre as dimensões micro e macroeconômicas da internacionalização da economia brasileira sugere, retrospectivamente, que as expectativas no processo de internacionalização depositadas pelos analistas eram, na melhor das hipóteses, ingênuas. Uma estrutura produtiva como a brasileira, apoiada em um sistema industrial complexo, diversificado e com forte presença de filiais estrangeiras e com um mercado doméstico de grandes dimensões, não seria capaz de capturar as oportunidades oferecidas pela expansão do comércio mundial sem remover dois grandes

(26) Além do desempenho macro aquém das expectativas, o tipo de internacionalização verificado no Brasil (e em outros países latino-americanos) teve elevado custo em termos de bem-estar e de equidade, conforme observado em Stallings & Peres (2000).

(27) Conforme observado por Coutinho (1997).

(28) Ver em Lall (2000) uma análise da mudança na inserção comercial dos países asiáticos.

obstáculos “sistêmicos” para o aprofundamento da industrialização: a deficiente capacidade de gerar inovações e a fragilidade dos mecanismos de financiamento de longo prazo.

Especificamente no caso das filiais estrangeiras trata-se de promover o aumento de suas “vantagens de propriedade” dentro da corporação e de fortalecer as “vantagens de localização” da produção no Brasil. Em relação às empresas nacionais, trata-se também de fortalecer suas “vantagens de propriedade” para que possam avançar na internacionalização de sua produção.

Enfrentar esses dois desafios requer mais do que mudar preços relativos e submeter os produtores a uma maior pressão competitiva. As reações das empresas aos sinais macro podem ser eficientes do ponto de vista individual, mas ineficazes na solução dos problemas sistêmicos, como aconteceu na indústria brasileira nos anos 1990. O desafio da formulação de uma política de desenvolvimento consiste exatamente em encontrar mecanismos de coordenação que gerem reações individuais construtivas do ponto de vista da sustentabilidade do crescimento.

Bibliografia

- BONELLI, R. *A note on Foreign Direct Investment (FDI) and industrial competitiveness in Brazil*. Rio de Janeiro: IPEA, 1998. (Texto para Discussão, n. 584).
- BRITTO, G. *Abertura comercial e reestruturação industrial no Brasil: um estudo dos coeficientes de comércio*. Campinas: Unicamp. Instituto de Economia, 2002. (Dissertação, Mestrado).
- CEPAL. *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe 2000*. [s.l.]: Nações Unidas, 2001.
- _____. *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe 2001*. [s.l.]: Nações Unidas, 2002.
- CHUDNOVSKY, D. (Coord.). *El boom de inversión extranjera directa en el Mercosur*. Buenos Aires: Editora Siglo Veintiuno de Argentina Editores, 2001.
- _____. (Coord.). *Investimentos externos no Mercosul*. Campinas: Unicamp. Instituto de Economia/Editora Papyrus, 1999.
- _____, LOPEZ, (Coord.). *Una visión microeconómica de los impactos de la integración regional sobre las inversiones inter e intrarregionales: el Caso del Mercosur*. Red Intal, abr., 2002. (Mimeogr.).
- CIMOLI, M., KATZ, J. *Structural reforms, technological gaps and economic development: a Latin American perspective*. Druid Conference, Jun. 2001.
- COUTINHO, L. A especialização regressiva: um balanço do desempenho industrial pós-estabilização. In: VELLOSO, R. (Org.). *Brasil: desafios de um país em transformação*. Rio de Janeiro: J. Olympio, 1997.
- _____, FERRAZ, J. C. (Coord.). *Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira – ECIB*. Campinas: Papyrus/Ed. Unicamp, 1994.

- DUNNING, J. *Explaining international production*. London: Unwin Hyman, 1988.
- _____. *Multinational enterprises and the global economy*. Wokingham: Addison-Wesley Publishing Company, 1993.
- _____. Re-evaluating the benefits of foreign direct investment. *Transnational Corporations*, v. 3, n. 1, Feb. 1994.
- FRANCO, G. A inserção externa e o desenvolvimento. *Revista de Economia Política*, v. 18, n. 3 (71), p. 121-147, jul./set. 1998.
- FRITSCH, W., FRANCO, G. O Investimento Direto Estrangeiro em uma nova estratégia industrial. *Revista de Economia Política*, v. 9, n. 2, p.5-25, abr./jun. 1989.
- HIRATUKA, C. Empresas transnacionais e comércio exterior: uma análise das estratégias das filiais brasileiras no contexto da abertura econômica. Campinas: Unicamp. Instituto de Economia, 2002. (Tese, Doutorado).
- KATZ, J. *Cambios en la estructura y comportamiento del aparato productivo latinoamericano en los años 1990: después del “Consenso de Washington”, qué? Red de Reestructuración y Competitividad*. Santiago de Chile: Cepal, ene. 2000.
- LALL, S. *Desempeño de las exportaciones, modernización tecnológica y estrategias en materia de inversiones extranjeras directas en las economías de reciente industrialización de Asia*. Com especial referencia a Singapur. Santiago de Chile: Cepal, oct. 2000. (Serie Desarrollo Productivo).
- LAPLANE, M., SARTI, F. Investimento Direto Estrangeiro e a retomada do crescimento sustentado nos anos 90. *Economia e Sociedade*, Campinas, n. 8, jun. 1997.
- _____, _____. Novo ciclo de investimentos e especialização produtiva. O Brasil e o mundo no limiar do novo século. In: VELLOSO, João Paulo dos Reis. (Org.). *Fórum Nacional*. José Olympio Editora, 1998.
- _____, _____. Investimento Direto Estrangeiro e o impacto na balança comercial nos anos 90. Brasília: IPEA, fev. 1999a. (Texto para Discussão, n. 629).
- _____, _____. O Investimento Direto Estrangeiro no Brasil nos anos 90: determinantes e estratégias. In: CHUDNOVSKY, D. (Org.). *Investimentos Externos no Mercosul*. Campinas: Unicamp. Instituto de Economia/Editora Papyrus, 1999b. cap. 3.
- _____, _____, HIRATUKA, C., SABBATINI, R. Internacionalização e vulnerabilidade externa. In: LACERDA, A. C. (Org.). *Desnacionalização: mitos, riscos e desafios*. São Paulo: Editora Contexto, 2000.
- _____, _____, _____, _____. La inversión extranjera directa en el Mercosur: el caso brasileño in el boom de inversión extranjera directa en el Mercosur. In: CHUDNOVSKY, Daniel (Org.). Buenos Aires: Editora Siglo Veintiuno de Argentina Editores, 2001.
- _____, HIRATUKA, C., SABBATINI, R., SARTI, F., BRITTO, G. El impacto de IED sobre los flujos de comercio exterior: el análisis por empresa. In: CHUDNOVSKY, D., LOPEZ, (Coord.). 2002. (Mimeogr.).

- MENDONÇA DE BARROS, J., GOLDENSTEIN L. Avaliação do processo de reestruturação industrial brasileiro. *Revista de Economia Política*, v. 17, n. 2, (66), p. 11-31, mar. 1997.
- MOREIRA, M. M. A indústria brasileira nos anos 90. O que já podemos dizer? In: GIAMBIAGI, F., MOREIRA, M. M. (Org.). *A economia brasileira nos anos 90*. Rio de Janeiro: BNDES, 1999a.
- _____. Estrangeiros em uma economia aberta: impactos recentes sobre produtividade, concentração e comércio exterior. In: GIAMBIAGI, F., MOREIRA, M. M. (Org.). *A economia brasileira nos anos 90*. Rio de Janeiro: BNDES, 1999b.
- MORTIMORE, M. Corporate strategies for FDI in the context of Latin America's new economic model. *World Development*, v. 28, n. 9, p. 1611-1624, Sept. 2000.
- _____, PERES, W. La competitividad empresarial en América Latina y el Caribe. *Revista de la Cepal*, p.38-59, ago. 2001.
- REINHARDT, N., PERES, W. Latin America's new economic model: micro responses and economic restructuring, *World Development*, v. 28, n. 9, p. 1543-1566, Sept. 2000.
- REVISTA EXAME: Maiores e Melhores. (Vários números).
- SARTI, F. *Internacionalização comercial e produtiva no Mercosul nos anos 1990*. Campinas: Unicamp. Instituto de Economia, 2001. (Tese, Doutorado).
- SILVA, Ana Lucia Gonçalves da, LAPLANE, M. F. Dinâmica recente da indústria brasileira e desenvolvimento competitivo. *Economia e Sociedade*, Campinas, n. 3., p. 81-97, dez. 1994.
- STALLINGS, B., PERES, W. *Growth, employment, and equity*. The impact of the economic reforms in Latin America and the Caribbean. United Nations. Washington, DC: Brookings Institution Press, 2000.
- UNCTAD. *Trade and Development Report*. New York: United Nations, 1999.
- UNCTAD. *World Investment Report 1999*. Foreign Direct Investment and the challenge of development. Ginebra, 1999.
- UNCTAD. *World Investment Report*. Promoting linkages. Ginebra: UNCTAD, 2001.
- UNCTAD. *World Investment Report*. Transnational Corporation and Export Competitiveness. Ginebra: UNCTAD, 2002.
- UNCTAD/TDR. *Trade and Development Report*. Developing Countries in World Trade. United Nations, 2002.
- WILLMORE, L. The comparative performance of foreign and domestic firms in Brazil. *World Development*, v. 14, n. 4, 1986.