

# MAI be or MAI be not?

**Haverá MAI ou não?**

**(Pode ser ou não?)**

**Os prós e contras deste acordo multilateral  
sobre o investimento direto externo**

Aluna: Déborah Blascovi Pozzi

R.A. : 984389

Orientador: Professor Mário Presser

Campinas, dezembro de 2001

**Dedico este trabalho ao Professor Mário Presser, que despertou meu interesse pelo assunto e me auxiliou em sua elaboração, à Professora Ana Lúcia, que me ofereceu o estágio no NEIT – Núcleo de Economia Industrial, onde aprendi a pesquisar, e a todos os professores e colegas que me acompanharam durante estes quatro anos de faculdade.**

## Índice

Introdução	4
A Origem e História do Investimento Direto Externo	6
Implicações da Nova Rodada de IDE – O Processo de Barganha entre os Estados e as Empresas Transnacionais	11
Empresas Transnacionais – A Competição Global	16
Os Dilemas do Governo	21
Causas e Conseqüências Sociais do IDE	28
Características do Investimento Direto Externo no Brasil	31
A Atratividade Relativa do Brasil	42
A Rodada do Uruguai e as TRIMs	50
A História do MAI	51
As Principais Cláusulas do MAI	54
Os Possíveis Impactos do MAI	59
O Ponto de Vista do <i>Mainstream</i>	59
A Visão Heterodoxa	62
Conclusão	65
Bibliografia	68

## Introdução

Atualmente, o mundo tem passado por dramáticas mudanças políticas e econômicas. Os anos 80 foram marcados pelo fim da guerra fria e da União Soviética, o aumento da democracia pluripartidária na Europa e nos países em desenvolvimento. Deste a introdução do modelo neoliberal por Margareth Thatcher, na Inglaterra, e logo após por Ronald Reagan, nos Estados Unidos, as políticas da maior parte dos países passaram a ser caracterizadas pela liberalização e a desregulamentação dos fluxos de mercadorias, capitais e, em menor escala, de trabalho. Este aumento da mobilidade de capitais, tanto sob a forma de investimentos de portfólio quanto em forma de investimento direto externo (IDE) causou diversas mudanças, entre elas da forma de competição entre as firmas. O comércio internacional cresce mais rápido que a produção de bens e serviços, e o IDE está crescendo mais rápido que ambos.

Neste contexto, aumenta a interdependência entre os Estados Nacionais, as firmas e entre Estados e firmas. A maior parte das decisões, mudanças e crises têm impacto em diversos países ao mesmo tempo. Esta interdependência limita as opções do Estado. Os países em desenvolvimento passam a competir entre si e com os países desenvolvidos por fundos, crédito bancário e investimento direto externo.

Além disso, torna-se mais difícil para um governo agir independentemente, visando o acúmulo de riquezas. O crescimento do IDE leva ao aumento da interação entre as estratégias dos Estados e das firmas. Estas contribuiriam aumentando a capacidade de inovação e aumentando o nível de emprego nos países em que se instalam. Aumenta a importância do processo de barganha entre firmas e governos.

Isso leva a uma mudança no papel do Estado: para aumentar a riqueza de seus cidadãos, ele precisa obter sucesso na disputa por mercados internacionais e via atração de empresas transnacionais. Ele pode se deteriorar se deixar de ter condições de criar riquezas para seus cidadãos. Gerenciar o crescimento exportador em um país aberto é mais difícil que gerenciar um processo de substituição de importações em um país fechado, pois não há garantia de que a vinda das transnacionais virão maximizará o bem estar de sua população.

Para garantir que a vinda de fluxos de capitais sob a forma de investimento direto externo proporcione benefícios para a população do país receptor do IDE, cada país estabelece regras para que as empresas multinacionais possam neles se instalar. Estas regras ou TRIMs – Trade Related Investment Measures - são a contrapartida exigida por um país para permitir a vinda de empresas transnacionais para seu território, como a exigência de uma porcentagem de nacionalização mínima, a exigência de uma contrapartida em exportação e outras. Estas restrições são definidas em acordos bilaterais feitos pelos países interessados em fazer e receber o IDE.

Como não há uma regulamentação mundial para o investimento direto externo, estão sendo feitas negociações na OCDE para a elaboração de um acordo, o MAI – Multilateral Agreement on Investment – para regulamentá-lo.

Este acordo, o qual não se sabe ainda quando nem se entrará em vigor, impões restrições ao estabelecimento de contrapartidas por parte dos Governos às firmas que realizam o investimento direto externo em seus territórios.

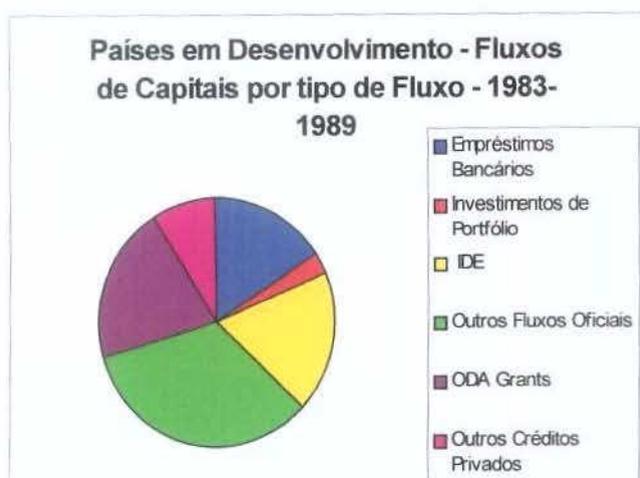
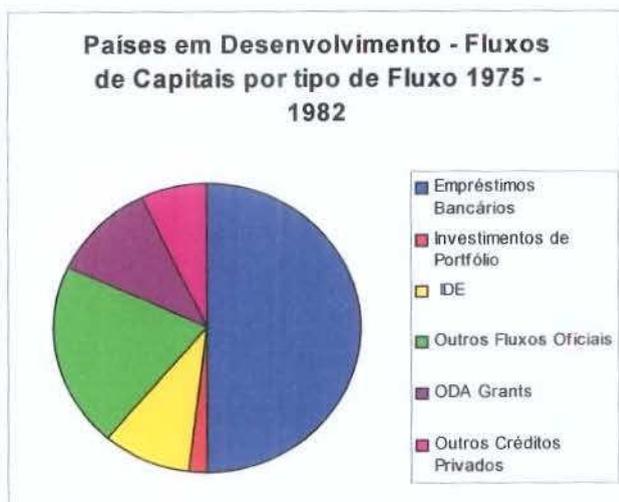
Nesta monografia será feita uma análise do investimento externo no contexto internacional e brasileiro atual, uma exposição das principais cláusulas do MAI e suas principais consequências para os países que forem (ou não) adotá-lo.

## A Origem e História do Investimento Direto Externo

O investimento direto externo (IDE) acelerou-se novamente no pós guerra. A internacionalização da produção na época se deu para abastecer mercados externos, para escapar de barreiras tarifárias e possibilitar que as indústrias oferecessem assistência técnica, além de poder adaptar melhor seu produto ao mercado local. O IDE, portanto, se tornou uma alternativa mais interessante do que a simples exportação dos produtos das empresas multinacionais para abastecer estes mercados.

A Teoria do Ciclo do Produto foi uma das mais populares para a caracterização do IDE neste período: um produto novo é lançado no mercado americano, logo após é exportado ao mercado europeu e somente depois disso para a periferia. Por fim, ele passa a ser produzido na periferia, no princípio para atender ao mercado local e depois ser reexportado aos Estados Unidos.

As características do investimento direto externo e o tamanho de seu papel como forma de financiamento para as economias emergentes variou muito durante as décadas de 70, 80 e 90. Os gráficos e tabelas abaixo<sup>1</sup> mostram a importância relativa do IDE como forma de financiamento dos países emergentes e as mudanças dos níveis de IDE e de outros tipos de financiamento neste período:



**Entradas de Fluxos de Capitais para os países em desenvolvimento, por tipo de fluxo, 1975 - 1998**

	1975 - 1982	1983 - 1989	1990 - 1998
	Porcentagem do PIB		
<b>Total de fluxos de entrada</b>			
<b>Incluindo a China</b>	4,91	2,87	5
<b>Excluindo a China</b>	5,45	2,97	4,22
<b>Fluxos oficiais</b>	1,58	1,57	1,03
<b>ODA grants</b>	0,53	0,62	0,56
<b>Outros fluxos oficiais</b>	1,05	0,96	0,47
<b>Fluxos privados</b>	3,33	1,29	3,97
<b>Fluxos que não criam débitos</b>	0,42	0,55	2,21
<b>IDE</b>	0,42	0,53	1,67
<b>Investimentos de Portfólio</b>	0	0,02	0,54
<b>Títulos</b>	0,11	0,05	0,52
<b>Crédito bancário</b>	2,46	0,44	1,17
<b>Curto Prazo</b>	1,1	0,1	0,72
<b>Longo Prazo</b>	1,36	0,34	0,44
<b>Pagamentos de juros</b>	1,49	2,58	1,79
<b>Remessas de lucros</b>	0,93	0,54	0,56
<b>Transferências de capital</b>	2,48	-0,26	2,65

Fonte: AKIUZ & Cornford, Capital Flows to Developing Countries and the Reform of the International Financial System

Nos anos 50 e 60, o predomínio na origem do IDE era dos EUA, refletindo sua hegemonia, e o principal destino era a Europa, refletindo o dinamismo das relações econômicas entre os Estados Unidos e a Europa. Terminada essa fase houve o IDE intra-europeu, por exemplo, da Alemanha para a França. Desde meados dos anos 50, as filiais passaram a se deslocar do centro para a periferia, possibilitando o processo de substituição de importações, financiado pelo capital estrangeiro, tendo o Brasil sido o país que mais atraiu investimento direto até o final dos anos 70. Crescentemente, os países da periferia passaram a receber IDE fora do setor primário-exportador.

Mudanças como o aumento do conteúdo tecnológico (principalmente na área de tecnologia da informação), a diminuição de custos e riscos, a queda da escala mínima de produção, o aumento da variedade de instrumentos financeiros, que faz com que as empresas possam diminuir o risco de operar em diferentes moedas (*hedge*), um contexto de desregulamentação e em que há mudanças nas estruturas dos oligopólios dos Estados Unidos levaram a um aumento da concorrência entre as firmas, e conseqüentemente de sua competitividade e do investimento direto externo. A partir da segunda metade dos anos 80, houve uma nova rodada de IDE. Ao contrário da primeira rodada, na qual o IDE passou a ser feito para que as

<sup>1</sup> Fonte: AKIUZ & Cornford, Capital Flows to Developing Countries and the Reform of the International Financial System

empresas atendessem aos mercados nacionais em que se instalaram para fugir das barreiras tarifárias, o IDE hoje tem outros objetivos e distribui-se de maneira diferente:

- Presença global pelo menos nos três macromercados (Europa, EUA, Leste da Ásia)
- O IDE se dá principalmente intra-Triade. Segundo Akyüz, devido ao contexto de incerteza na periferia causado pela crise da dívida nos anos 80, diminuem muito os níveis de investimento direto externo na América Latina e cai um pouco o investimento no Leste da Ásia. Somente a partir do final dos anos 90, com a queda dos juros e da rentabilidade do IDE nos países desenvolvidos e a estabilização dos países em desenvolvimento, os fluxos de capitais, entre eles os de investimento direto externo, passam a se dirigir a alguns dos países da periferia, denominados agora mercados emergentes. Segundo o Relatório da UNCTAD, mais de 50% dos fluxos de investimento direto externo dirigem-se para somente três países em desenvolvimento (China, Brasil e México). Neste momento:
  - Aumenta a importância do IDE em setores de alta tecnologia (informação, indústria farmacêutica, química/petroquímica, biotecnologia) e em alguns setores de média tecnologia (automobilística);
  - Aumenta a importância do IDE em serviços, pois é importante a presença da empresa prestadora de serviços no local. Cai a fronteira entre indústria e serviços;
  - O setor financeiro é o maior receptor do IDE.
  - A partir da segunda metade dos anos 80, 60% do IDE passou a vir da Europa e do Japão para os Estados Unidos, devido à desvalorização do dólar. Isso possibilitou uma reestruturação produtiva nos Estados Unidos, que vinham perdendo competitividade em algumas áreas para as indústrias japonesa e européia.
  - As firmas se tornam mais integradas e atendem mais rapidamente às diferentes demandas locais. Apesar de os produtos serem globais, vendidos para todos os mercados, são efetuadas pequenas mudanças para adaptá-los melhor às diferenças provindas das demandas locais.
  - Aumenta a competitividade das empresas transnacionais, o que torna mais difícil a competição para as empresas dos países em desenvolvimento. Poucas delas conseguem se tornar *global player* e se internacionalizar também. Segundo o Relatório da UNCTAD, em 2000, das 100 maiores empresas transnacionais, somente duas eram provenientes de países em desenvolvimento (a coreana Daewoo e a estatal Petroleos Venezuelanos)
  - Diminui a possibilidade de se adquirir patentes das empresas transnacionais para vender algum produto em um mercado onde elas não estejam instaladas. Essas empresas preferem guardar tecnologias mais avançadas para si, para não criar novos concorrentes em âmbito internacional.
  - As transnacionais passam a se concentrar nos mercados que conhecem melhor ou naqueles em que vêem as maiores vantagens, o que faz com que os países em desenvolvimento passem a

compoeir entre si pelo investimento direto externo. Cada país procura oferecer melhores vantagens para atrair um maior número de transnacionais, o que diminui o poder de barganha destes países com as empresas multinacionais.

O tamanho e o poder das empresas transnacionais também aumentou muito dos anos 70 para cá. Em 1989, existiam 600 empresas com patrimônio acima de um bilhão de dólares, valor praticamente impensável nos anos 70. Em 70, apenas seis empresas concentravam metade do IDE. Atualmente, um número maior de companhias é responsável por parte significativa do investimento direto externo, de modo que o poder se dispersa de forma menos heterogênea entre firmas e países.

Essa nova rodada de IDE foi uma reação americana aos japoneses, que ameaçavam sua hegemonia através do toyotismo, uma inovação de processo que lhes garantiu vantagens competitivas, com a queda dos custos de produção.

Devido a política de valorização do dólar, as taxas de câmbio se elevaram nos EUA e na Europa do início até metade dos anos 80, tornando impossível a concorrência em custos com os japoneses. Também não era possível copiar o modo de produção japonês no Ocidente, pois enquanto no Japão o trabalhador "veste a camisa da empresa", no Ocidente há uma relação antagônica entre capital e trabalho.

Portanto a resposta do ocidente deve se dar em função das suas vantagens competitivas específicas:

- Maior experiência com filiais;
- Presença e informações em todos os mercados relevantes.

Entretanto, as filiais precisavam ser usadas de modo diferente daquele feito anteriormente. Antes dessa nova rodada de IDE, seus gerentes locais tinham grande autonomia. As empresas produziam todos seus produtos para atender a demanda do país em que estavam instaladas, por isso não havia tanta integração entre matriz e filial. Já hoje, cada filial fabrica uma menor variedade dos produtos da empresa em questão, mas visam atender a uma demanda global. Isso faz com que haja uma divisão internacional do trabalho dentro da firma: a periferia se encarrega dos produtos intensivos em trabalho, energia, recursos naturais e poluição, enquanto o centro concentra os setores intensivos em P&D e capital, os quais têm maior valor agregado. Os produtos industrializados da periferia, deste modo, se tomam *commodities* (têm preços baixos e podem ser produzidos com mão-de-obra pouco qualificada).

Podemos chamar de *global sourcing* este processo que leva à divisão internacional do trabalho dentro da firma, o que faz com que aumente a importância do comércio intrafirma, o qual compõe um terço do comércio internacional. A partir desse processo, é possível que as empresas explorem as vantagens

competitivas absolutas de cada país. Segundo os evolucionistas, isso acaba com os ganhos mútuos de comércio, algo que o *mainstream* ainda se recusa a perceber.

É importante observar ainda que com a criação do *global sourcing*, as filiais perdem parte de sua autonomia. Afinal, deixam de ser responsáveis pela fabricação do produto todo, mas apenas de algumas partes e componentes, de modo que suas decisões de produção passam a ter que subordinar mais às da matriz.

O *global sourcing* torna-se mais vantajoso do que a concentração da produção em um único país, pois permite o *hedge* cambial. Assim, a produção se concentra intra-Tríade, pois nela estão as três principais moedas: o dólar, o euro e o iene. Isso garantiu vantagens competitivas às empresas ocidentais que internacionalizaram sua produção antes das japonesas, que continuaram localizadas no Japão praticamente até a segunda metade da década de 80.

Deste modo, o Japão se viu obrigado a internacionalizar suas empresas em um curto período de tempo (entre 1985 e 1990), processo que levou entre trinta e quarenta anos para as empresas ocidentais. Esse processo exige o recurso de engenharias financeiras que elevam em demasia o endividamento das grandes das grandes empresas japonesas.

Devido aos fatores acima explicitados, a dominação e o faturamento médio das empresas transnacionais têm aumentado, ultrapassando US\$ 10 bilhões anuais, o que torna praticamente impossível a concorrência de empresas menores com esses gigantes: quem tem competência para concorrer é comprado. Está havendo inclusive um movimento de fusões e aquisições entre esses grandes oligopólios, aumentando a concentração de capital, o poder econômico e a fatia do mercado destas empresas.

Esses grandes oligopólios seguem estratégias tecno-financeiras extremamente sofisticadas, concorrendo em: custos, que caem devido ao *global sourcing*; inovação, que aumenta devido aos consórcios e alianças em P&D (a pesquisa de tecnologia de ponta é incerta e muito cara). Assim, mesmo com rivalidade, existe a colusão. Estão presentes em todos os macromercados, o que amplia seu *market share* global, e no mercado financeiro, onde empregam a estratégia de valorização de suas ações.

O crescimento do IDE possui diversas implicações, e nem todas elas representam vantagens para o país que recebe este tipo de investimento. Além do problema do balanço de transações correntes devido ao fato de as transnacionais serem deficitárias nos países em que instalam suas filiais, já mencionado acima, o brutal crescimento do IDE possui uma correlação quase perfeita com o crescimento de seu serviço, de acordo com o Relatório da UNCTAD. Isso significa, segundo Kregel, que apesar de o investimento direto externo ser uma fonte de divisas, é preciso gerar divisas para pagar seu serviço. Os países receptores deste tipo de investimento sofrem um grande “sangramento” de divisas devido às transferências de lucros e ao pagamento de *royalties*, geralmente para os países-sede das empresas transnacionais. Portanto, apesar de o IDE ser

classificado como um fluxo de capital que não cria débito, ele pode ser uma das entradas de capitais mais caras para o país que o recebe, não sendo bom e barato como muitos imaginam.

Outra implicação do crescimento do IDE seria a perda do poder de barganha dos Estados Nacionais em relação às empresas transnacionais, discutida abaixo:

## **Implicações da Nova Rodada de IDE – O Processo de Barganha entre os Estados e as Empresas Transnacionais**

Para entender o quanto as empresas transnacionais influenciam atualmente as decisões dos Estados, é preciso em primeiro lugar dimensionar o poder destas grandes firmas. De acordo com a UNCTAD, empresas transnacionais são aquelas que possuem investimentos em pelo menos um país estrangeiro, controlando pelo menos 10% do capital deste investimento. Conforme esta definição ampla, haveriam cerca de 60.000 empresas transnacionais no mundo no ano 2000, com aproximadamente 500.000 filiais (UNCTAD, 2000). As 100 maiores empresas transnacionais não financeiras empregam aproximadamente 6 milhões de pessoas, venderam mais de um trilhão de dólares em produtos e somadas, possuem um ativo de mais de 2 trilhões de dólares. Elas eram responsáveis, no ano 2000, por 15% dos ativos e 22% das vendas. Contrastando, as 50 maiores empresas dos países em desenvolvimento possuem ativos que valem aproximadamente 105 bilhões de dólares.

Segundo Stopford, Strange e Henley até 1988, o estoque total mundial de investimento direto externo era de 1 trilhão de dólares. Estas firmas eram responsáveis por um quarto da atividade econômica fora de seus países de origem, metade do comércio mundial de produtos manufaturados e mais da metade dos serviços, além de 80% das terras cultivadas para a produção de gêneros agrícolas para a exportação. São responsáveis ainda pela maior parte das inovações tecnológicas. Apesar disso, eram responsáveis, neste mesmo ano, por somente 10% do emprego nos países desenvolvidos e empregavam 21 milhões de pessoas nos países em desenvolvimento.

De acordo com o a UNCTAD, a maior parte destas empresas tem sede nos Estados Unidos, Japão, Alemanha, França e Inglaterra. Para se ter uma idéia de seu poder de mercado, o valor das vendas das 5 ou 6 maiores empresas ultrapassa o PIB do Brasil.

Outro ponto negativo destacado por Stopford, Strange e Henley é que 40% das transações feitas pelas transnacionais até 1988 ocorriam entre filiais (número que não mudou muito nos últimos anos). Segundo o a UNCTAD, um terço do comércio mundial é intrafirma e dois terços de todas as transações do comércio internacional têm, em pelo menos uma das pontas, uma empresa transnacional. Este tipo de comércio,

portanto, está diretamente ligado às transnacionais. Isso limita o controle dos Governos sobre o balanço de pagamentos, já que é difícil impor controles ao comércio intra-firma. Isso criaria problemas aos países, já que segundo este mesmo relatório, as multinacionais têm uma propensão a importar e exportar muito maior que as empresas nacionais. Além disso, elas geralmente são deficitárias na maior parte dos países do mundo, com exceção de seu país-sede.

Segundo os mesmos autores, os principais fatores de atração para as empresas multinacionais, cada qual com uma importância relativa diferente são: recursos naturais, grandes mercados internos, trabalho qualificado e relativamente barato e regulamentação favorável. O “peso” relativo de cada um destes fatores mudou na última década. Nos anos 70, houve a internacionalização de processos intensivos em trabalho, que passaram a ser feitos em países onde o custo salarial era baixo. Nessa época, as transnacionais dirigiam-se principalmente para países com mão-de-obra barata e com baixa carga tributária. Atualmente, elas procuram especialmente trabalho qualificado, competências administrativas, Estados que não intervenham nos preços, nas tarifas e que não imponham barreiras à eficiência, o que significa permitir que elas tenham liberdade para escolher sua estratégia.

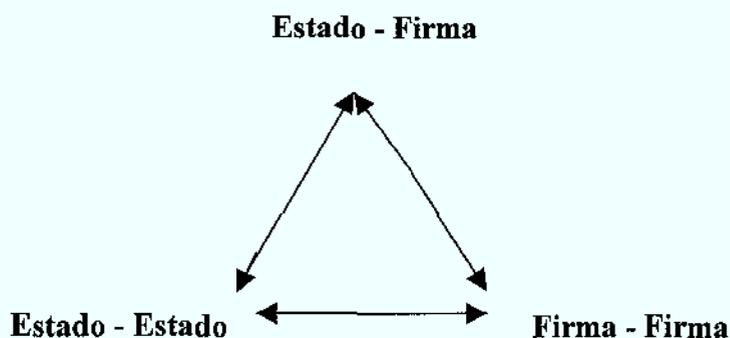
Segundo Stopford, Strange e Henley, as empresas transnacionais, desde os anos 80, têm optado por dois diferentes tipos de estratégia:

- Na primeira, *local for local*, a produção de bens se dá inteiramente em um país, para atender ao seu mercado interno ou no máximo, para países vizinhos. Uma multinacional que se instala no Brasil para atender o MERCOSUL estaria seguindo esta estratégia.
- Na segunda, a produção é para os mercados globais, o que significa fabricar cada parte do produto em um país (ou cada um dos diversos produtos de uma empresa em um país diferente, caso estes sejam simples e a firma seja multiprodutora) e combiná-los para que atendam o mercado mundial.

Nos anos 70, só existia o primeiro tipo de estratégia. O surgimento da produção voltada para o mercado global faz com que os países ampliem tanto os coeficientes de importação quanto os de exportação. Segundo Maurício Mesquita Moreira, o coeficiente de exportação das empresas transnacionais instaladas no Brasil era de 12,2% em 1997, enquanto o das empresas nacionais era de 4,8%. Já o coeficiente de importação das multinacionais instaladas no país era de 17,6% no mesmo ano, ao passo que o das empresas nacionais era de 9,6%, o que cria conflitos de interesses entre os Estados nacionais e as grandes empresas. Afinal, a liberalização comercial, que dá às empresas maior liberdade na escolha de estratégias para se tornar competitivas, faz com que os Governos enfrentem problemas da balança comercial, o que “estrangula” o crescimento do país. Quando as empresas adotam a estratégia global, existem partes e componentes com maior valor agregado e há disputa entre os países para atrair estas fases da cadeia produtiva. Por outro lado, as empresas nacionais e as que adotam a estratégia *local for local* (a maior parte das transnacionais que se

instalam no Brasil adota esta estratégia) importam muitas partes e componentes, de modo que seu coeficiente de importação cresce mais do que o de exportação, o que também agrava a situação da balança comercial brasileira.

Segundo Stopford, Strange e Henley, atualmente existe um processo triangular de barganha que pode ser esquematizado da seguinte maneira:



De acordo com este diagrama, percebe-se que:

- Os estados competem entre si por poder, influência e para atrair as empresas multinacionais;
- As firmas competam entre si, obtendo vantagens competitivas para aumentar seu *market share*;
- Estabelece-se um processo de barganha entre Estados nacionais e empresa transnacionais. Os primeiros buscam aumentar o bem estar social, aumentando a qualidade e a quantidade dos empregos e a renda produzida internamente, através da atração de empresas transnacionais produtoras de alto valor agregado. As empresas procuram países estáveis e que não imponham regras que diminuam a eficiência de mercado.

Devido aos fatores acima expostos, é possível perceber porque os Estados têm perdido poder no processo de barganha com as empresas transnacionais. Ponderados por seu tamanho e sua importância na produção de recursos que abastecem os mercados mundiais, os Estados atualmente competem entre si para atrair IDE. Além da competição entre Estados, a mudança de estratégia das multinacionais e o aumento do comércio internacional inter e intra-firmas, torna mais difícil impor restrições a estas empresas, como conteúdo nacional e obrigação de exportar, o que pode vir a causar desequilíbrios do balanço de pagamentos. O novo papel do Estado passou a ser criar condições estáveis, que favoreçam o investimento.

Segundo Stopford, Strange e Henley, os Governos poderiam optar entre dois modos de promover o desenvolvimento a partir do investimento direto externo, cada qual com suas vantagens e desvantagens:

- Realizar um processo de substituição de importações a partir do investimento direto externo: protege-se o investimento feito no país com tarifas e barreiras. Assim, cria-se infra-estrutura e competitividade da indústria nacional para depois exportar;
- Utilizar o IDE em uma estratégia de promoção de exportações, sem substituir importações: países como a Coreia do Sul optaram pela estratégia de promoção de exportações sem ter realizado antes o processo de substituição de importações. A indústria criada desta maneira possui mais eficiência, tecnologia mais apropriada para competir no mercado internacional e melhor gestão. Há dois modos de se adotar esta estratégia:
  - Através da parceria com o capital estrangeiro, por meio de requisitos de desempenho ou de *joint ventures*. Taiwan tornou-se, desta maneira, uma plataforma de exportação. As transnacionais instaladas no país servem o mercado mundial. Deste modo, porém, cria-se exportações “dependentes”, pois é necessária a instalação de multinacionais no país e a adoção, por parte delas, de uma estratégia de promoção de exportações.
  - Já a Coreia promove exportações de firmas nacionais. Deste modo, ela define sua própria posição no sistema internacional. Os custos e os riscos de se adotar este tipo de estratégia são maiores, mas ela permite uma menor dependência do país em relação à estratégia das empresas transnacionais.

Krugman critica a primeira estratégia, pois os custos da abertura de um país “fechado” (um exemplo disso seria o processo de abertura do Brasil no início dos anos 90) gera altos custos de transformação. Afinal, empresas que passam um longo tempo sem enfrentar a concorrência mundial não se tornam competitivas o suficiente para enfrentá-la de um dia para o outro. Este processo poderia culminar com a falência das empresas nacionais, de modo que o resultado desta estratégia seria parecido com a de se promover exportações incentivando a vinda de empresas transnacionais, apesar de esta segunda estratégia ser mais rápida e menos custosa que a primeira. Já Stopford, Strange e Henley argumentam que cada uma destas opções pode ser melhor para um país em determinado momento histórico.

Segundo Stopford, Strange e Henley, a mudança nas estruturas financeiras e na tecnologia, principalmente de informação, possibilitou uma maior capacidade para se criar riqueza (através do aumento da mobilidade de capitais sob diversas formas, entre elas, o IDE) e ao mesmo tempo levou ao crescimento de alguns problemas. A nova divisão internacional do trabalho faz com que os Estados nacionais percam autonomia, pois a inserção de sua população neste novo contexto é determinada pelas multinacionais. Além disso, aumenta a mobilidade de capitais, mas não a do trabalho, o que cria conflitos: os países industrializados acusam os países em desenvolvimento de *dumping* social quando estes pagam menores salários aos seus trabalhadores menos qualificados. A concorrência internacional entre os produtos feitos por

este tipo de trabalhadores cria pressão para que caiam os salários dos trabalhadores menos qualificados nos países desenvolvidos, o que poderia acabar com conquistas sindicais feitas há muitas décadas atrás. Ao mesmo tempo, criam-se menos postos para o trabalho qualificado nos países em desenvolvimento. A concorrência de muitos trabalhadores por poucas vagas dentro de seus países (já que não há grande mobilidade do trabalho), leva à diminuição de seus salários.

Deste modo, podemos perceber que o mundo bipolar até a queda do Muro de Berlim era bipolar (Capitalismo x Socialismo; Estados Unidos x União Soviética), passou a ser multipolar. Segundo Stopford, Strange e Henley, a relação de poder deixou de ser exercida através das armas e passou a se dar através das multinacionais, que atualmente exercem alguns tipos de controle sobre os Estados nacionais com menor poder de barganha.

Os países em desenvolvimento formam o G77. Estes países não têm suficiente poder para negociar no GATT, onde quem dá as cartas são os países desenvolvidos. Estes países reuniram-se para fazer regras para controlar as multinacionais. Algumas destas estão no *OECD Code* de 1976 e no *ILO's Tripartite Declaration*, mas não são obrigatórias.

Atualmente, percebe-se o aumento da distância entre os países considerados instáveis e corruptos e aqueles considerados ideais para o recebimento do investimento direto externo. Aumenta a importância do papel da política doméstica, mas este deixa de ser tão claro. Antes, optava-se pelo capitalismo ou pelo socialismo, pelo liberalismo ou pelo protecionismo. Hoje, parecem não existir outras opções, além de um capitalismo liberal. Poucos governos têm força para impedir que a sociedade civil aufera ganhos com o livre mercado. As taxas de câmbio e de juros, além dos incentivos para a instalação das multinacionais tornaram-se as mais importantes decisões dos governos.

Há um debate quanto à eficiência ou não das intervenções dos governos no processo de industrialização. Ela pode dar bons resultados, como nos casos do Japão, cuja política industrial levou à instalação de uma indústria bastante competitiva, da Coreia, que impôs barreiras à importação de bens de consumo, levando à aceleração da industrialização e à promoção de exportações, e de Taiwan, que impôs tarifas às importações e depois subvalorizou seu câmbio para diminuir as importações e aumentar a competitividade de suas exportações, além de criar empresas estatais e incentivar a indústria de fabricação de navios. Afinal, o Estado que possui uma visão de longo prazo do processo de industrialização, pode implantar políticas anticíclicas para a geração de emprego e de renda e o aumento do bem estar da população.

Por outro lado, ela pode ser ruim quando são criadas empresas públicas ineficientes, inflexíveis e pouco inovadoras, que são usadas como “cabides de emprego” e levam ao aumento da corrupção, como no caso do Quênia.

Não se sabe se políticas intervencionistas continuaram a funcionar ainda hoje, devido a protestos de partidos contrários a elas, de estudantes e trabalhadores. Abaixo, estão expostos alguns avisos que Stopford, Strange e Henley dão aos governos:

- Para ter um crescimento sustentável, um Estado não pode contrair muitos empréstimos externos, nem ter grandes déficits do balanço de pagamentos (já que estes não podem ser financiados eternamente). Devem lutar pela diminuição das desigualdades sociais e evitar a destruição do meio ambiente. Muitos países utilizam os problemas do balanço de pagamentos para negar acesso às firmas a seus mercados internos. Isso diminui a concorrência no mercado nacional e, conseqüentemente, a competitividade da indústria do país.
- Ao mesmo tempo, devem promover uma liberalização em estágios, pois, como mencionamos acima, o protecionismo diminui a eficiência e a competitividade de sua indústria, mas sua remoção abrupta, após um longo tempo de vigência leva a destruição da indústria nacional.
- É preciso promover a competitividade entre as empresas nacionais e estrangeiras. O auxílio a indústria nacional deve ser somente temporário, para que as firmas locais se tornem competitivas. É preciso desistir dos campeões nacionais, pois há empresas estrangeiras que criam mais empregos e têm maior conteúdo nacional que as firmas locais.
- Um Estado deve concentrar-se no essencial, investindo em saúde, educação, infra-estrutura, reformas e no fim da corrupção.
- Os Estados Nacionais precisam utilizar TRIPS - Trade Related Intellectual Property Standards - e TRIMs - Trade Related Investment Measures - seletivamente. Muitos incentivos aumentam a ineficiência e nem sempre são o principal motivo para atrair firmas para um país. Ao mesmo tempo, países que não impõem qualquer restrição às empresas não conseguem internalizar os ganhos proporcionados pelo IDE.

## **Empresas Transnacionais – A Competição Global**

Segundo Stopford, Strange e Henley, muitas mudanças têm ocorrido nas empresas do mundo todo e em seu modo de competir. Poucas mudanças ocorreram na agricultura, mas na indústria e no setor de serviços houve aumento do investimento em pesquisa e desenvolvimento – P&D - (principalmente na indústria), e um maior foco na obtenção de vantagens comparativas de longo prazo, em geral proporcionadas pela inovação. Além disso, segundo Maurício Mesquita Moreira, houve um brutal aumento da concentração

de capitais no Brasil após 1995. Segundo a UNCTAD, houve ainda aumento do número de fusões e aquisições, especialmente entre grandes empresas, *joint ventures* e alianças estratégicas, principalmente para diminuir os custos e riscos de grandes investimentos em P&D.

Antes de se internacionalizarem, as empresas exploram sua liderança técnica ou sua marca no mercado interno. Por isso, os *clusters* mencionados por Michael Porter (1990) para explicar “a vantagem Competitiva das Nações” são importantes para que as empresas ganhem competitividade motivadas pela concorrência interna e pelas vantagens de aglomeração tornando-se fortes o suficiente para enfrentar a concorrência internacional. Portanto, por trás da internacionalização existe um oligopólio no mercado nacional.

Os objetivos de uma empresa ao se internacionalizar também variam. Ela pode fazer isso para ganhar mercado, para ter maior acesso a recursos naturais e matérias primas ou para ganhar eficiência e aproveitar melhor vantagens de custos e de escala, produzindo cada parte, componente ou produto em um local. Outro motivo que leva uma firma a se internacionalizar é diluir os riscos pulverizando seus investimentos para diversos mercados. Assim, a diminuição da demanda em um mercado é compensada por seu aumento em outro.

Outra importante mudança na estratégia das empresas é que não se dá mais licenças na área de tecnologia para evitar o comportamento *free rider*, evitando assim o surgimento de futuros concorrentes. Já quando um produto deixa de ser estratégico para uma empresa, o comércio internacional pode ser substituído pelo IDE. Esta idéia já foi explicitada por Vernon em 1966. Segundo ele existe um “Ciclo do Produto”: os produtos, em geral inventados nos países desenvolvidos, são primeiro vendidos no mercado interno para logo depois serem exportados para outros países desenvolvidos. Então, a empresa instala filiais em outros países desenvolvidos, que além de atenderem o mercado interno, exportam o produto para os países em desenvolvimento. Quando a elasticidade-preço deste produto aumenta e ele deixa de ser estratégico para a matriz, instalam-se filiais nos países em desenvolvimento, onde o trabalho é mais barato, que exportam este produto para os países desenvolvidos.

Atualmente ainda, as empresas passaram a explorar as vantagens de escala da indústria capital intensiva investindo em países de maior mercado, como o Brasil, para abastecer o mercado interno e exportar a produção para mercados menores, como o Paraguai e o Uruguai. O fato de as empresas estarem selecionando menos países para efetuar o investimento direto externo tem intensificado a disputa entre os Estados Nacionais para atrair as empresas transnacionais.

Além disso, em locais onde não há fornecedores que atendam ao padrão de qualidade das transnacionais, é preciso fazer integração vertical, estabilizando a demanda de recursos. Isso desincentiva o

investimento em alguns mercados, pois leva ao aumento dos custos fixos, da concentração de capital e conseqüentemente dos riscos de se investir nesse mercado.

As mudanças tecnológicas também levaram as empresas a mudar sua estratégia em relação ao investimento direto externo. Para acumular conhecimento e inovar, é preciso investir em países onde haja trabalhadores qualificados. É importante destacar ainda que o aumento da tecnologia levou à queda das escalas mínimas de produção das plantas, o que permite que estas sejam instaladas em mais países sem que se percam vantagens de escala. Por outro lado, as áreas de marketing, finanças e P&D (de maior valor agregado) têm seus custos diluídos quando realizadas em escala global e por isso não são internacionalizadas. Isso leva ao aumento dos custos de entrada em mercados já dominados pelas transnacionais e também à diminuição da “qualidade” (salários mais baixos) dos postos de trabalho criados nos países receptores de IDE.

Teece (1985) reforça a idéia acima, destacando que com a internacionalização a empresa visa diminuir os custos de transação e obter vantagens tangíveis e intangíveis. As últimas são obtidas nas áreas de tecnologia (inovação), de marketing e organizacional. O investimento pesado nestas áreas faz com que aumentem as barreiras à entrada, o que diminui a mobilidade das empresas, já que aumentam os custos de entrada e saída nos diferentes mercados.

As empresas ainda procuram obter economias de escopo. A perspectiva global faz com que as firmas construam redes que combinam forças de diferentes locais para reduzir custos. Isso aumenta a distância entre vencedores e perdedores.

As firmas japonesas foram responsáveis por algumas importantes mudanças de estratégia verificadas no mundo globalizado. Elas foram pioneiras ao internacionalizar a produção de partes e componentes de seus produtos para outros países do leste da Ásia. Outra importante mudança de estratégia feita pelas empresas japonesas é o fato de elas lançarem novos produtos em diversos mercados simultaneamente, o que de certa forma se opõe à Teoria do Ciclo do Produto. Isso evita que o produto “saia de moda” (o que diminui seu preço) antes que ele seja efetivamente lançado em determinados mercados.

Na área de recursos naturais, é importante para os países incorporar atividades que aumentem o valor agregado das *commodities* para aumentar o valor agregado de suas exportações. Isso pode ser conseguido através da integração vertical, que além de aumentar o valor agregado do produto, diminui a incerteza quanto à demanda da firma.

Na área de manufatura, existe uma maior importância de se incorporar tecnologia. Uma indústria onde as mudanças puderam ser percebidas recentemente é a automobilística. Com a diminuição das escalas mínimas de produção e um aumento da importância da engenharia, do *design* e do *marketing*, os custos diminuíram, a qualidade aumentou e os modelos passaram a mudar mais rapidamente. As firmas que não se

adaptaram a este novo padrão desapareceram, como as britânicas. De acordo com o estudo de Krafcik e Mac Duffie, do MIT, as empresas japonesas foram as que obtiveram as maiores vantagens competitivas nesta indústria, pois as mudanças organizacionais, feitas principalmente na linha de produção, permitem mudanças mais rápidas e menos custosas no *design* dos modelos. Estas vantagens foram reproduzidas mesmo quando as empresas japonesas se instalaram nos Estados Unidos. Mesmo pagando salários semelhantes aos das montadoras norte-americanas, a produtividade dos trabalhadores das empresas japonesas era maior, o que levava à diminuição dos custos e a um aumento das exportações.

O papel dos governos tem se tornado fundamental para determinar o sucesso de certas indústrias manufatureiras de determinados países. Um exemplo disso é a indústria de semi condutores. Tanto o governo dos Estados Unidos quanto o da Coreia deram ajuda financeira às empresas desta área. Mas devido à influência destes governos, a indústria norte-americana se especializou em tecnologia militar e de computadores, enquanto a coreana se especializou nas aplicações para consumidores. Como o mercado escolhido pela indústria coreana era mais dinâmico, a Coreia assumiu a liderança nesta indústria.

O setor de serviços, por sua vez, vem se internacionalizando mais rapidamente que outros setores. Os bancos, contadores e publicitários, por exemplo, se internacionalizam junto com seus principais clientes, que são as empresas transnacionais. Com o aumento do turismo, se internacionalizam cadeias de hotéis e a indústria do lazer. As estratégias de internacionalização adotadas pelas diferentes áreas dentro do setor de turismo são diferentes. Um exemplo disso é que os bancos optam pelo investimento direto externo, adquirindo instituições financeiras locais ou abrindo agências fora de seus países. Já as cadeias de hotéis e restaurantes geralmente optam por franquias, sendo que seu parceiro (franqueado) costuma ser cidadão do país onde se instala a franquia.

Apesar de o movimento atual ocorrer em direção da internacionalização de serviços de alto valor agregado, há países que ainda encaram com preconceito o investimento direto externo no setor de serviços. Alguns países encaram os serviços como um setor pouco dinâmico, que emprega principalmente mão-de-obra barata. Outros acreditam que abrir para o IDE a mídia e o setor de serviços financeiros pode fazer com que os países percam sua identidade e autonomia. Outro importante ponto desfavorável do IDE neste setor é que serviços são não comercializáveis. Como este setor não gera exportações e é necessário remeter lucros para o exterior, além de algumas vezes ser preciso importar máquinas e equipamentos para fornecer serviços de qualidade, o IDE neste setor pode causar problemas de balanço de pagamentos.

Mais uma importante mudança na estratégia das empresas é o aumento do número de alianças estratégicas. Elas podem ser feitas sob a forma de acordos, *joint ventures* ou até mesmo de fusões, e geralmente têm como objetivo o desenvolvimento de novos produtos. Este tipo de aliança diminui os custos de P&D, que são rateados entre as empresas que se tornam parceiras, em um momento em que aumentam os

custos de entrada em empresas de alta tecnologia. Ajudam a acompanhar mudanças tecnológicas e promovem aumentos de escala e de flexibilidade.

Estas alianças foram feitas principalmente em indústrias de alta tecnologia, como as de semicondutores, automobilística, farmacêutica e aeroespacial. Afinal, neste tipo de indústria é mais difícil para uma só empresa dominar todas as opções de tecnologia para o futuro.

As empresas de países em desenvolvimento praticamente não fazem este tipo de aliança, pois possuem pouco a oferecer para suas parceiras em termos de tecnologia. Elas aumentam as barreiras à entrada nestas indústrias, o que é uma preocupação adicional para os Governos.

Segundo Stopford & Strange, a globalização permitiu que algumas empresas de países em desenvolvimento se internacionalizassem. No entanto, segundo a UNCTAD, apenas duas empresas com sede em países em desenvolvimento (Daewoo e Petroleos Venezuelanos) estão entre as 100 maiores transnacionais do mundo. Deste modo, é difícil avaliar se a mundialização do capitalismo abre espaço para as empresas de países em desenvolvimento, já que algumas delas se internacionalizam, ou se ela as prejudica, pois muitas vão à falência devido à concorrência com as transnacionais. Entre as empresas que têm tido êxito neste processo, estão várias das transnacionais da Ásia, que hoje já não são mais dependentes de trabalho barato e estão entrando em áreas de alta tecnologia.

De acordo com o Relatório da UNCTAD sobre o IDE no Brasil, ao se instalarem um país, as firmas analisam sua possibilidade de crescimento. Elas procuram locais onde possam adaptar e desenvolver habilidades e recursos para atender à crescente demanda internacional. As firmas têm se tornado mais seletivas ao escolher onde irão se estabelecer, já que poucas delas têm recursos suficientes para se instalar em todos os países. Além disso, a atratividade de um país é medida não só em termos de custos de fatores, mas também pelos relacionamentos que as empresas podem estabelecer com as firmas locais e o Governo.

A atratividade de um país está relacionada ainda em termos do tamanho do mercado local e da contribuição para a obtenção de recursos estratégicos. Para crescer e vencer seus rivais na disputa por mercados, as firmas buscam obter vantagens de escala, de novos recursos que lhe permitam uma diferenciação de produto, tanto no mercado local como no âmbito internacional e o acesso a tecnologias-chave, que pode ser obtido por meio de alianças.

Estes recursos-chave podem ser tangíveis ou intangíveis, estando sob a forma de dinheiro, equipamentos, habilidades, tecnologia, marcas ou sistemas de controle, desde que proporcionem à empresa vantagens competitivas. Conseguir todas estas vantagens é difícil, pois algumas delas parecem contraditórias entre si. Ganhar escala pode fazer com que uma empresa perca flexibilidade, por exemplo.

A configuração de rede das empresas também é importante para que ela estabeleça um modelo de comunicação e controle. Ela pode optar por instalar filiais com alto grau de autonomia, o que geralmente acontece quando o país impõe barreiras ao comércio internacional ou limita a movimentação de recursos. A lucratividade de uma filial também pode tornar uma filial mais independente após certo período de tempo.

Ela também pode optar pela integração simples. Isso consiste em transferir alguns serviços a locações que ofereçam vantagens à instalação de determinada parte da cadeia produtiva. Para isso, instala-se uma filial ou subcontrata-se empresas que geralmente se especializam em segmentos intensivos em trabalho da cadeia produtiva, principalmente das indústrias de roupas, calçados, brinquedos e equipamento esportivo. O crescimento de plantas produtivas trabalho-intensivas na China seria um reflexo deste processo.

É possível optar ainda por um processo de integração complexa, que consiste na integração de diferentes processos da cadeia produtiva de uma firma em diferentes locações. Este tipo de estratégia foi possibilitada pelos grandes avanços no ramo de telecomunicações, que permite a integração destes diversos processos, mesmo quando realizados em países diferentes. No entanto, devido aos custos de transporte, este tipo de estratégia só seria eficiente em países próximos, estáveis e com economias complementares, como Estados Unidos e México. Pelo fato de o Brasil não ser tão próximo de qualquer dos países da tríade, este tipo de estratégia dificilmente seria implementado eficientemente aqui.

Diante deste novo contexto, o governo se vê diante de alguns dilemas, os quais serão expostos abaixo:

## **Os Dilemas do Governo**

O contexto atual faz com que os governos possam a vir se deparar com duas conseqüências:

- Com o aumento do poder de barganha das firmas, diminui a capacidade dos governos para realizar políticas intervencionistas;
- As maiores indústrias podem se tornar mais suscetíveis à influência dos governos, ao mesmo tempo em que os Estados competirão pelas multinacionais. As duas partes cooperariam para o desenvolvimento comum.

Devido às crescentes demandas da sociedade, principalmente das elites que não toleram ser impedidas de se aproveitar dos ganhos auferidos com a liberalização, os governos passaram a alterar suas políticas, abrindo seus mercados financeiros, liberalizando o comércio internacional e atraindo grandes

empresas para o seu território, visando o aumento do emprego e da renda, a atração de tecnologia e também promover exportações.

Poucos países têm capacidade para promover o crescimento exportador com empresas nacionais. Para contornar este problema, eles procuram incentivar a vinda de empresas transnacionais através de incentivos fiscais. Este tipo de política resolve problemas pontuais, mas não têm uma visão de longo prazo. Os governos não têm controle sobre o tipo de empresas que atraem (de setores de alta ou baixa tecnologia, poluentes ou não), sobre o tipo de emprego que elas geram e se sua política será realmente eficaz. Afinal, as transnacionais podem não se instalar em um país se ele não for estrategicamente importante para elas, independentemente dos incentivos por ele oferecidos.

Segundo Contractor<sup>2</sup>, as políticas adotadas pela maior parte dos países na atualidade incluem a privatização de empresas governamentais, subsídios e tarifas, câmbio, conversibilidade, restrições, controle de preços, porcentagem de nacionalização dos produtos de empresas instaladas no país, a exigência de exportações, incentivos e limitações setoriais, além da aprovação das políticas das empresas por parte da administração.

Apesar da liberalização, os países ainda exercem alguns controles sobre as transnacionais. Entretanto, com o MAI, eles serão impossibilitados de exigir que os produtos possuam determinada porcentagem de conteúdo nacional, exigência de exportações e de utilização de mão-de-obra local.

O papel do Estado de garantir o bem estar social e redistribuir recursos às vezes é incompatível com o de melhorar o ambiente para as empresas e incentivar o investimento. Alguns dos principais dilemas ocasionados pelas políticas atuais são que no comércio, a liberalização sem preparo pode levar ao caos econômico. segundo Stopford, Strange e Henley, as tarifas que protegem a indústria nascente e direcionam a industrialização para os setores mais dinâmicos não podem persistir por muito tempo, para não causar ineficiências.

No Brasil, por exemplo, os Ministérios do Planejamento, Indústria e Comércio, das Fazenda e da Ciência e da Tecnologia, foram criados em 1986 para realizar uma política intervencionista, semelhante à do Japão, cuja coordenação do Governo levou a um aumento da produtividade e da competitividade. Estas políticas tinham como principal característica uma visão de longo prazo. Hoje, no entanto, deixou de haver planejamento e política industrial. Os Estados e municípios brasileiros disputam entre si para atrair as empresas transnacionais, ocasionando uma guerra fiscal.

Segundo Stopford, Strange e Henley, a política brasileira para o IDE, assim como a da maior parte dos países, também mudou. Antes, havia controles das remessas de lucro das transnacionais para fora do país. Em 1962, a tarifa de controle das remessas de lucro era de 10%. Nos anos 70, esta tarifa aumentou para

12%. Atualmente, não existem controles para manter reservas de lucro no Brasil, pois isso faria com que algumas empresas transnacionais não viessem para cá.

A partir dos anos 50, tentou-se fazer uma política de alocação de crédito no Brasil, semelhante à coreana, através do BNDES. A partir de 1998, este órgão passou a financiar também as empresas multinacionais. O que por um lado reflete as características dos novos tempos, e por outro é uma descaracterização deste tipo de política, que tem como objetivo incentivar a indústria nacional.

Até o final dos anos 80, vigorava no Brasil a Lei dos Similares da CACEX. Esta lei impedia a importação de produtos industriais já fabricados pela indústria nacional. Isso fazia com que as empresas aqui instaladas fossem forçadas a utilizar matérias primas nacionais mais caras, segundo os exportadores, o que onerava o produto final, prejudicando as exportações. A partir do governo Collor, diminuem as tarifas e cortam-se subsídios, passa-se a respeitar patentes farmacêuticas e muda a política de informática. Este tipo de ajuste é doloroso para alguns (grande parte das empresas brasileiras do setor de informática fecham as portas) e benéfico para outros (indústrias de outras áreas passam a ter mais facilidade para se atualizar tecnologicamente, importando equipamentos).

Durante os anos 80, o país precisava promover exportações para obter divisas e assim pagar o serviço da dívida externa. O Governo incentivava a promoção de exportações com subsídios. Em 1985, foi criado o BEFIEX. Além de subsidiar as exportações, as empresas que exportavam passaram a obter facilidades para importar. As empresas multinacionais foram as que mais se aproveitaram deste plano. Programas como este aumentam a competitividade internacional, principalmente no comércio entre países em desenvolvimento, no qual a competitividade se estabelece a partir de preços. Isso acontece porque nos países em desenvolvimento praticamente que só as multinacionais produzem bens de alta elasticidade-renda.

A inserção da periferia na globalização teve algumas conseqüências positivas para o Brasil. As políticas para o controle da inflação nos anos 80 eram insustentáveis, pois o país precisava promover superávits do balanço de transações correntes para obter divisas para pagar a dívida externa. Com a inserção da periferia no sistema financeiro internacional, os fluxos de capitais se dirigiram para alguns países emergentes, entre eles o Brasil. Os superávits da conta capital permitiram que o Brasil financiasse seus déficits de transações correntes, o que possibilitou a estabilização. Esta, por sua vez, é fundamental para atrair capitais. Afinal, a lucratividade das empresas transnacionais é calculada em dólar. Mas é importante notar que a vinda de capitais para o Brasil precedeu a estabilização, de forma que a política econômica atual que visa a controlar a inflação e manter a taxa de câmbio brasileira estável em relação ao dólar, a qualquer preço, sacrificando o crescimento e o emprego, podem não ser tão interessantes para o país.

Abaixo, discutiremos alguns pontos em que mudaram as estratégias dos Governos:

---

<sup>2</sup> A Referência a Contractor foi feita no livro, "Rival States, Rival Firms" de Stopford, Strange e Henley.

- **Blocos Regionais**

Os blocos regionais, como a NAFTA – North America Free Trade Area -, o MERCOSUL ou a União Européia seriam interessantes para aumentar a competitividade e permitir ganhos de especialização. Este tipo de estratégia funciona melhor para blocos de países que possuem economias complementares. No caso do MERCOSUL, os ganhos seriam ilusórios, pois Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai não possuem economias complementares. Ao contrário, os produtos destes países competem entre si. Para obter ganhos com o bloco regional, os países da América Latina deveriam tomar como exemplo o caso da Ásia, onde os fornecedores de um mesmo produto juntaram-se para tornar mais favoráveis seus termos de troca.

Alguns países, como o Canadá, acreditam que para um parceiro mais fraco, os riscos de não se juntar ao bloco regional seriam maiores e os benefícios por fazer parte dele, mesmo que marginais, valeriam a pena. Se os países mais ricos acham que esta estratégia seria benéfica, os mais pobres esperam ganhar com ela também.

- **Empresas Estatais**

Atualmente, grande parte dos países em desenvolvimento está abrindo mão de suas empresas estatais. Estas empresas, que eram vistas como uma forma de industrializar e desenvolver os países da periferia, estão sendo privatizadas, segundo os neoliberais, para trazer maior eficiência e tecnologia, diminuindo o preço e aumentando a qualidade dos serviços nos setores em que vigorava o monopólio estatal. Autores como Stopford, Strange e Henley acreditam que este tipo de empresas causa problemas, pois o Estado não seria um “bom empresário”: o objetivo de ampliar os níveis de emprego e renda muitas vezes é conflitante com o objetivo de lucro. Isso faz com que este tipo de empresa possa se tornar um “cabide de empregos”, ineficiente e burocrática, dando margem a um aumento da corrupção.

Além disso, hoje os países não acreditam mais que as transnacionais afetarão sua soberania e alguns deles permitem que elas participem do processo de privatização destas empresas para obter benefícios mútuos. O controle estrangeiro, Segundo Stopford, Strange e Henley não deveria importar em um contexto de liberalização, mas alguns países querem manter o controle nacional, mesmo que parcial (empresas nacionais associadas a estrangeiras, em setores considerados “chave”).

- **Privatizações**

O Brasil já privatizou alguns dos setores onde vigia o monopólio estatal. Algumas das empresas privatizadas, como a Embraer, tornaram-se mais eficientes, conseguindo concorrer no mercado global. Em outros setores, houve algum investimento, mas as tarifas continuam caras. Algumas privatizações foram malfeitas e existe pouca concorrência na maior parte dos setores privatizados. No setor de telecomunicações, algumas tarifas caíram, mas acredita-se que está havendo *dumping*. Segundo especialistas na área, uma das duas empresas que faz ligações nacionais e interestaduais possui uma fatia de mercado bem maior que a outra, que parece estar apelando para formas desleais de concorrência. Se esta empresa vier a sair do mercado, o Brasil estará trocando um monopólio público por um privado, o que pode ser custoso para os consumidores.

- **Políticas de Incentivo ao Investimento Direto Externo**

Como já foi comentado anteriormente, os Estados nacionais competem por meio de uma guerra fiscal para atrair transnacionais e assim aumentar os níveis de emprego e renda em seus territórios. No Brasil, este problema se agrava ainda mais, pois estados e municípios de um mesmo país competem para atrair para si estas empresas. O Governo precisaria estabelecer políticas que favorecessem o país como um todo, e não somente algumas regiões ou grupos de pessoas. Há barganhas por toda a parte, nos âmbitos político e econômico, entre agentes nacionais e internacionais.

Outro ponto que merece destaque é o fato de as transnacionais se preocuparem mais com o câmbio do que as empresas nacionais. Afinal, seu lucro é medido em dólar ou na moeda do país-sede destas empresas. Isto faz com que os Governos passem abrir mão inclusive do crescimento para manter o câmbio estável. O crescimento do país, porém, é outro importante fator de atração para as empresas transnacionais. É difícil para os Governos saber até que ponto compensa sacrificar o crescimento para garantir a estabilidade cambial.

O Governo, muitas vezes, precisa conciliar objetivos conflitantes. Um dos dilemas com o qual os Governos se deparam é a escolha entre a especialização e a diversificação. A primeira pode oferecer maiores ganhos em um contexto de globalização, pois as empresas podem se aproveitar das economias de escala para diminuir custos e assim obter maior facilidade para exportar sua produção. Por outro lado, se a indústria de um país se especializar no setor errado induzido pelo Governo, isso pode ocasionar grandes perdas para o país.

O Governo atualmente precisa fazer uma política contínua, já que a instabilidade faz com que as empresas transnacionais se afastem do país, e ao mesmo tempo flexível o suficiente para poder se aproveitar de boas mudanças. É preciso equilibrar flexibilidade e constância para manter o *status* de barganha do governo.

A estabilidade política de um país é mais importante que os incentivos fiscais. Segundo Scheneider & Frey (1985), apenas 20% das firmas se instalaram no NICS – New Industrialized Countries – devido aos incentivos fiscais e 10% devido às regulações comerciais. As restantes se instalaram devido à estabilidade política, à mão de obra relativamente barata, qualificada e disciplinada e ao potencial de crescimento destes países.

As mudanças de estratégia da empresas também afetam os Governos locais. Há dificuldades de se adaptar as estratégias das empresas às necessidades locais. Um exemplo disso é que um país com problemas de balanço de pagamentos não pode obrigar uma empresa a deixar de importar e passar a exportar mais. Caso um país faça mudanças que comprometam o desempenho das empresas, estas “desinvestem”. Elas deixam de reinvestir no país ao mesmo tempo em que este tipo de mudança afugenta novos investidores.

Hoje em dia, tanto as firmas escolhem com mais cuidado os países em que irão se instalar quanto os países precisam escolher bem com qual firma irão se associar. As firmas se associam preferencialmente a países com maior mercado, onde existem maiores possibilidades de retorno. Nos anos 60 e 70, elas diversificavam mais seu investimento. Recentemente, elas passaram a investir somente em países que são importantes para sua estratégia global, ou seja, onde a geração de fluxo de caixa (dividendos, royalties, licença de uso da marca e taxa de administração) tem impacto na firma como um todo. Há países onde o investimento é mais seguro e outros onde repatriar o capital é mais fácil. É preciso levar isto em consideração antes de realizar o investimento. Quanto aos países, aqueles que se associam a firmas líderes tendem a obter maiores vantagens do que aqueles que se associam a outras com menor poder de mercado.

Existem porém exceções a esta regra. Novos entrantes podem entrar mais ofensivamente nos países emergentes para compensar sua fraqueza. Ao entrar nos países da OCDE, a líder de mercado Caterpillar opta pela instalação de filiais. Já a Komatsu, sua concorrente menos poderosa, opta por *joint ventures*. A última obtém vantagens de custo e mais tarde acaba sendo imitada pela líder de mercado.

Outra importante mudança é que as firmas hoje têm feito menos *joint ventures* do que antigamente. Elas querem ser donas dos ativos considerados principais para seu futuro. A Glaxo cedeu licenças para entrar na Austrália. Esta firma para a qual for a cedida a patente acaba lançando um produto rival. Esta firma foi comprada pela Nestlé, e a Glaxo ganha um rival em nível global. Outras medidas para evitar este tipo de problema são: ceder patentes só para o mercado local, de modo que a firma que adquire as patentes não tenha permissão para exportar ou limitar as licenças somente a tecnologias mais velhas. Os países em desenvolvimento criticam estas estratégias das empresas, pois as *joint ventures* são menos custosas e trazem externalidades positivas para os países onde são feitas.

Alguns Governos, no entanto, fazem exigências de propriedade local. Como as multinacionais estão optando por instalar-se em um número menor de países, aqueles que fazem este tipo de exigência tendem a receber menos investimentos.

As respostas das firmas às pressões dos Governos dependem das características de sua indústria e de sua posição nesta indústria. Firmas líderes preferem ter menos vínculos locais, pois acreditam que estes podem causar ineficiência internacional. Já os Governos querem que as empresas estabeleçam ligações mais profundas com os países em que se instalam, para promover a capacidade empreendedora local através de *spillovers*, trazendo novos produtos, processos produtivos, habilidades gerenciais e organizacionais não existentes no país.

A existência de *spillovers*, no entanto, é contraditória: alguns autores acreditam que diminuíram as diferenças entre produtores nacionais e estrangeiros, enquanto outros acreditam que isso não ocorreu. Além disso, segundo Stopford, Strange e Henley, em 1989, no México, a concentração de produtos não aumentou com a vinda de empresas estrangeiras.

Segundo estes mesmos autores, as empresas transnacionais querem sair de países marginais e de produtos marginais. Eles definem como marginais os países e produtos que não são relevantes para a estratégia das multinacionais. Entretanto, as empresas transnacionais dificilmente deixam um país, a não ser quando sua filial vai à falência, devido aos custos de saída, como os *sunk costs* e os custos de treinamento de pessoal, e ainda por terem esperança que o mercado melhore. Além disso, elas nunca deixam o mercado para seus rivais. Acham preferível perder junto com eles a deixá-los ganhar sozinhos, pois deste modo o rival ganha força para atacá-la em outros mercados.

Os objetivos dos Governos muitas vezes entram em conflitos com os das firmas. Para o primeiro, o retorno precisa ser social e econômico, enquanto as empresas visam somente o lucro. Os Governos olham para os problemas locais, enquanto a firma vê os efeitos globais. O principal problema, neste caso, relaciona-se às exportações. A estratégia mais eficiente para uma firma pode trazer problemas na conta de transações correntes de um país.

Isso cria alguns dilemas. Tarifas sobre a importação de matérias primas podem levar à diminuição da competitividade do produto final, o que diminui a probabilidade de exportação destes produtos. Projetos de industrialização não voltados para a exportação, como projetos de substituição de importações, têm pior desempenho do que uma inserção exportadora. No entanto, os Governos não têm outra opção quando estão endividados ou nos primeiros estágios da industrialização.

Há ainda o problema ambiental: alguns países aceitam a poluição para se industrializar. Este problema, porém, pode ser resolvido pela própria industrialização, a medida que vão sendo desenvolvidas novas tecnologias que controlem a poluição.

As firmas preferem agir sem intervenção no mercado internacional. Às vezes, elas acabam por beneficiar a indústria nacional, mesmo quando o Governo não faz exigências. Um exemplo disso é que na Malásia, os produtores internos passaram a gastar mais com propaganda para se equiparar às empresas transnacionais. Na área de *marketing*, firmas locais tendem a gastar mais que as subsidiárias, mas menos que as matrizes de firmas multinacionais.

Outro dilema com o qual os Governos se deparam é que as transnacionais impõem suas próprias lógicas de comércio, as quais nem sempre são benéficas aos países em que se instalam. Elas têm maior propensão a importar (já que importam mais barato), mas nem sempre geram exportações. Isso pode fazer com que alguns países receptores do IDE possam ter problemas de balanço de pagamentos.

Receber IDE em certos setores é mais vantajoso que em outros. O Quênia recebeu investimento direto externo em têxteis, o que provocou um aumento do emprego, mas também problemas de balanço de pagamentos. Afinal, o valor adicionado na produção nacional é pouco em relação à cadeia produtiva, além de este setor ser antigo e protegido por cotas.

A partir das informações acima, podemos concluir que o investimento direto externo é ruim quando o país não tem controle sobre os investimentos e bom quando as empresas transnacionais não controlam o país e aumentam suas vantagens competitivas. Deste ponto de vista, é melhor em países que adotam o processo de substituição de importações do que a estratégia de promoção de exportações. Segundo Stopford, Strange e Henley, o Ide traz maiores benefícios ao país quando este recebe o investimento de uma firma líder. Novos entrantes atendem mais facilmente aos interesses dos Governos, mas os benefícios de sua entrada podem ser somente temporários.

Existem problemas adicionais quando o IDE não é feito por firmas líderes. Um deles é a volatilidade do investimento e o outro a maior dificuldade para se escolher a tecnologia certa ou rotas de exportação. Este último acontece principalmente quando são feitos consórcios entre as firmas estrangeiras e empresas locais.

## **Causas e Conseqüências Sociais do IDE**

Alguns autores famosos acreditam que o Estado, ao promover o IDE, pode ampliar as diferenças sociais existentes em uma nação. Prebisch (1963), acreditava que para solucionar os problemas causados pela deterioração dos termos de troca, os países em desenvolvimento deveriam realizar um processo de substituição de importações. Neste contexto, o Estado seria o motor do desenvolvimento e árbitro das relações sociais, concedendo favores tanto para as multinacionais quanto para as classes dominantes

nacionais para manter o regime. Estas concessões não diminuíam a competição entre as multinacionais e as empresas nacionais pelo monopólio.

O'Donnell (1988), enfatiza que a política do Brasil sempre foi baseada em patronagem e clientelismo em todos os regimes, pois persiste a vontade das oligarquias agrícolas. Com a industrialização, o rural passou a coexistir com o urbano, e o Estado passou a favorecer as elites agrícolas e industriais, tornando impossível a meritocracia para os mais pobres. Quando se favorece as elites, aumenta a pobreza.

Segundo Evans (1979), em países como o Quênia e a Malásia, a política de classes é ainda pior, pois estas sociedades são etnicamente divididas.

Isso cria problemas, porque a vontade ou os interesses de um grupo podem não representar o que há de melhor para a nação.

Em sociedades autoritárias, Em sociedades autoritárias, obter os melhores salários depende mais das relações com o Governo do que da competência do trabalhador. Em países como o Brasil, são criados poucos empregos por ano e muitos deles são preenchidos por indicação.

Abrir o país para o IDE, atraindo empresas estrangeiras, pode não resolver este problema, apesar de as multinacionais pagarem melhores salários que as firmas locais (devido à menor relação trabalho/custos), já que as empresas transnacionais são responsáveis por apenas 20% do emprego no Brasil. E quando aumenta o risco do país, estas empresas diminuem a relação capital trabalho, em país onde existe escassez relativa de capital em relação ao trabalho, segundo Octávio Rodriguez, da CEPAL.

Um Estado autoritário promove a cooptação dos interesses dos trabalhadores, evitando assim greves e reivindicações. Afinal, um ambiente harmônico seria fundamental para a industrialização, o crescimento, o aumento do IDE e a queda do desemprego.

Os países estudados por Stopford, Strange e Henley (Brasil, Quênia e Malásia), eram vistos como fontes de trabalho barato, abundantes em matérias primas e com poucas leis ambientais. Nestes países existe grande quantidade de trabalho informal. Como os salários são baixos e poucos dos trabalhadores são protegidos pela lei, que nem sempre se faz valer, outros países se recusam a comprar alguns produtos brasileiros, acusando o Brasil de *dumping* social. O GATT queria impor uma cláusula social ao comércio internacional, o que prejudicaria as exportações dos países de terceiro mundo. É difícil saber o que seria menos desastroso para um país: o pagamento de salários irrisórios ou o desemprego, o trabalho infantil ou deixar estas crianças passarem fome.

Nestes países, as relações trabalhistas são marcadas pelo tripartismo: existe cooperação entre empregadores e empregados para diminuir confrontos e desviar a atenção da questão salarial e dos aumentos de produtividade.

Poucos dos países em desenvolvimento garantem a seguridade do trabalho. Dentre os países estudados por Stopford, Strange e Henley, o Brasil é o que garante maior proteção ao trabalhador. Apesar disso, ultimamente o país têm presenciado o crescimento do emprego informal e um aumento da instabilidade das relações trabalhistas. Enquanto os trabalhadores vêem sua situação piorar com a globalização, os grandes beneficiados são as elites.

A qualidade dos postos de trabalho a serem oferecidos depende de em que setor é feito o IDE. Em setores de maior valor agregado, paga-se mais para motivar os trabalhadores, o que aumenta a produtividade e diminui a rotatividade do trabalho. Quando o país recebe IDE somente em setores maduros e padronizados, não é preciso mão-de-obra qualificada para executar as tarefas simples necessárias para efetuar o processo produtivo. Isso pode provocar o fenômeno do “desemprego universitário”, ou seja, trabalhadores com maior qualificação que aquela exigida pela indústria do país ficam sem emprego ou ficam sub-empregados. Os funcionários recebem pouco treinamento em habilidades gerais. A maior parte das habilidades desenvolvidas em treinamento são específicas da firma. Afinal, o treinamento é custoso, e só se investe com expectativas de ganho imediato.

Ao investir no exterior, as empresas de setores menos sofisticados buscam vantagem de custo, alta produtividade, trabalho barato e disciplinado. Por isso, investe-se pouco em treinamento e os trabalhadores obtêm poucos ganhos de aprendizado. Por outro lado, as firmas nacionais investem pouco em treinamento para não perder trabalhadores qualificados para empresas que lhes paguem maiores salários. Para aumentar a qualificação dos trabalhadores, alguns Governos exigem que as empresas transnacionais treinem trabalhadores de empresas locais. Medidas como esta, no entanto, podem desencorajar novos entrantes.

Já as empresas de setores mais sofisticados realizam investimentos de longo prazo em recursos humanos. No entanto, elas optam por se instalar em países onde já existe mão-de-obra qualificada. O desenvolvimento humano, portanto, precede o desenvolvimento econômico. O problema da falta de capital humano pode ser pior do que a efetiva falta de capital. Isso cria um ônus para os Governos, pois além do custo do investimento em educação, cujo resultado é de longo prazo, é difícil antecipar as necessidades da indústria. Países em desenvolvimento precisam investir no ensino de terceiro grau caso queiram competir na indústria intensiva em conhecimentos para vencer a lacuna que os separa dos países desenvolvidos.

Quanto aos parceiros locais, estes também se desenvolvem mais quando tornam-se fornecedores de empresas da indústria de alta tecnologia. As firmas que se associam a outros setores acabam por desenvolver competências em atender prazos, pois as firmas locais não possuem acesso a mercados que lhes possibilitem explorar conhecimentos mais difíceis de serem apropriados e que proporcionem um maior valor agregado aos produtos, como nas áreas de marketing e de biotecnologia.

Outro aspecto da diminuição da qualidade dos postos de trabalho oferecidos pelas transnacionais fora de seus países-sede é que a mão de obra feminina constitui 85% do emprego nas empresas transnacionais exportadoras instaladas no Sudeste da Ásia. Estas mulheres recebem salários mais baixos que os homens da mesma idade. Elas geralmente executam trabalhos repetitivos e que exigem precisão. Isso acontece porque as mulheres possuem “habilidades naturais” adquiridas com o trabalho em casa, como maior habilidade com as mãos, paciência, concentração, melhor visão (o que é comprovado no caso de mulheres mais jovens). Elas também seriam mais velozes e submissas. Como nos países desenvolvidos existe uma menor proporção de jovens, procura-se por este tipo de trabalhadoras no terceiro mundo. Empregá-las não resolve o problema do desemprego masculino, mas distribui a renda dos países asiáticos para uma parte maior da população.

As relações trabalhistas nos países em desenvolvimento são bastante diferentes das dos países desenvolvidos. Um dos motivos para o IDE do Japão nos Tigres asiáticos ter dado tão certo é o fato de haverem poucas diferenças culturais entre estes países. No Brasil, outro fator agrava esta situação. As maiores empresas brasileiras são familiares, e em seu comando estão seus próprios donos. Isso não abre espaço para executivos e dificulta *joint ventures* com empresas estrangeiras.

A partir destes fatos expostos acima, podemos perceber que os Estados Nacionais atualmente perdem seu poder de barganha com as empresas transnacionais, e passam a conceder a elas direitos que ao mesmo tempo em que trazem para o país empresas transnacionais que podem elevar seus níveis de renda e emprego, criam problemas de balanço de pagamentos, menor controle sobre o desenvolvimento da nação, desemprego de determinadas camadas da população, redução da qualidade dos postos de trabalho oferecidos e uma agravamento das desigualdades sociais. As conseqüências do aumento do IDE variam de acordo com as especificidades em termos de qualificação da mão de obra, tamanho do mercado local, acesso ao mercado regional, proximidade dos países da tríade, disponibilidade de recursos e características físicas e logísticas dos países nos quais elas se instalam.

Abaixo, será exposto o caso particular do Brasil e as conseqüências do aumento do investimento direto externo do país nos anos 90.

## **Características do Investimento Direto Externo no Brasil**

O Brasil é um país com alto potencial para o investimento direto externo. Desde a estabilização, os fluxos de IDE para o Brasil estão aumentando, indo de US\$ 3 bilhões em 1994 para US\$ 15 bilhões em 1997. Ao mesmo tempo, a China, que possui um mercado aproximadamente do tamanho do brasileiro, mas com uma renda *per capita* sete vezes menos que a de nosso país, tem atraído aproximadamente US\$ 40 bilhões, o que mostra que o Brasil tem potencial para atrair ainda mais investimentos estrangeiros.

Durante os anos 70, o Brasil era o país mais atraente para o IDE. Nesta época, a participação das empresas transnacionais era bem vinda, mas o maior estímulo para sua entrada no país era o grande mercado doméstico fechado e protegido e não o competitivo mercado internacional. Isso não encorajava as firmas a elevar os padrões tecnológicos utilizados no país, que eram inferiores aos do restante do mundo. Esta indústria protegida era ineficiente e pouco competitiva. Durante os anos 80, devido à fatores internos, como Crise da Dívida, à instabilidade macroeconômica, os baixos índices de crescimento e às políticas restritivas ao investimento direto externo e também a fatores externos, como o crescimento em outras partes do mundo, à maior abertura ao IDE e à competição entre os países para atrair este tipo de investimento, o Brasil passou a receber uma parcela menor do investimento direto externo mundial.

Nos anos 90, o crescimento da demanda interna, a liberalização e a criação do MERCOSUL fazem com que o país volte a ser um dos países mais atraentes para o investimento estrangeiro e passe a atrair um novo tipo de IDE, que agora deixou de ser voltado para a substituição de importações e passou a visar o mercado internacional.

O estudo feito no Relatório das Transnacionais da UNCTAD se baseia em questionários respondidos por executivos de 32 empresas transnacionais estabelecidas no Brasil e 25 que ainda não se estabeleceram no país. A partir de suas respostas, poderemos avaliar quais as maiores virtudes e problemas do país e, relação ao seu potencial para atrair investimentos.

Ultimamente todos os países estão liberalizando suas políticas para atrair o investimento direto externo. O lado da demanda por IDE tem aumentado, o que diminui o poder de barganha dos países com as transnacionais. Além disso, as práticas para atrair este tipo de investimento são semelhantes em toda a parte.

Durante os anos 80, os fluxos de investimento direto externo em direção à América Latina se estagnaram devido à instabilidade macroeconômica da região. As reformas feitas nos anos 90 fizeram com que os investidores voltassem à região. Países como o Chile e o México recuperaram-se rapidamente, mas a porcentagem do investimento direto externo que vinha para o Brasil continuou a cair até 1994, quando foi feito o Plano Real. Entre 1990 e 1993, apenas 9% dos fluxos de investimentos que se dirigiam à América Latina vinham para o Brasil. Esta porcentagem aumentou para 15% entre 1994 e 1995 e para quase 25% em 1996.

As principais vantagens para o investimento direto externo no Brasil seriam:

- No setor primário, o Brasil possui mais reservas minerais que todos os outros países da América Latina somados, mas o investimento estrangeiro neste setor é mínimo no país.

- No setor de serviços, apesar do grande aumento na porcentagem de investimento neste setor no estoque total de investimento direto externo no Brasil o tamanho relativo do estoque de investimentos ainda é muito pequeno se comparado ao do restante dos países da América Latina.
- No setor de produtos manufaturados, as firmas brasileiras têm um grande potencial para participar de fusões e aquisições internacionais. Este tipo de investimento corresponde de 30 a 50% dos fluxos de IDE anuais nos anos 90.

O Brasil se destaca dos outros países em desenvolvimento pelo tamanho de seu mercado interno. Ele é o maior país da América Latina, tendo a maior população e o maior PIB – Produto Interno Bruto. Em 1986, era o sétimo maior mercado do mundo, o maior entre os países em desenvolvimento, apesar de seus problemas econômicos. Mas até meados dos anos 90, sua atratividade para o investimento direto externo era pequena. Os maiores motivos para isso eram a estagnação do país e sua instabilidade macroeconômica. A taxa média anual de inflação entre 1985 e 1994 era de 900% ao ano.

Com a estabilização, o Brasil voltou a reaparecer como um dos países com melhores condições para receber o investimento direto externo. Se a estabilidade macroeconômica continuar, o tamanho do mercado brasileiro será importante para atrair o IDE de empresas transnacionais, apesar da importância relativa do tamanho do mercado para a atração do investimento direto externo ter diminuído. A integração regional também é um importante fator para atrair o investimento direto externo no Brasil. As empresas transnacionais têm respondido positivamente às vantagens de escala proporcionadas pelo mercado regional. Estas empresas são responsáveis por 65% das exportações de produtos manufaturados entre os países do MERCOSUL.

A porcentagem de investimento direto externo em serviços tem subido significativamente desde 1970, principalmente no setor de finanças (bancos e seguradoras), seguido pelo de comércio. A questão é se o Brasil obterá vantagens se atrair mais investimento direto externo em serviços. Apesar de estes serem não comercializáveis, a competitividade internacional da indústria brasileira depende da oferta de serviços adequados. Segundo a UNCTAD, há evidências de que a eficiência do setor de serviços é necessária para atrair investimentos no setor manufatureiro.

Apesar da estabilização, o Brasil, atrai menos investimentos do que a média dos países asiáticos e da América Latina. Um dos motivos para isso é que os custos de transação são maiores no país do que em outros países em desenvolvimento, como veremos adiante.

O tipo de investimento direto externo que o Brasil atrai também está mudando. Os investimentos no setor manufatureiro podem ser divididos em intensivos em recursos naturais, intensivos em trabalho, intensivos em capital e em tecnologia. O IDE em indústrias intensivas em capital em tecnologia seria o mais proeminente entre estas três categorias. A porcentagem de investimentos nestes tipos de indústrias têm aumentado mais rapidamente nos países em desenvolvimento que nos países desenvolvidos. Este aumento aconteceu principalmente nos NICS e outros países do sudeste da Ásia, devido ao investimento direto das empresas japonesas das indústrias eletrônicas, de transporte e de equipamentos.

A porcentagem de investimentos nestas indústrias têm aumentado um pouco na América Latina. Isso pode ser atribuído a abertura ao comércio internacional, principalmente na Argentina. Na Colômbia e na Venezuela, a abertura teve o efeito contrário, desencorajando o investimento deste tipo de indústrias. O efeito da abertura comercial depende da competitividade doméstica e de sua habilidade para absorver mudanças tecnológicas.

Há evidências ainda de que as transnacionais têm internacionalizado seus setores de pesquisa e desenvolvimento para criar *clusters* de inovação tecnológica. Esta evidência reforça a importância destes *clusters* para aumentar a atratividade de um país aos olhos dos investidores estrangeiros e traz efeitos dinâmicos para o desenvolvimento e o aumento da competitividade de um país (Porter 1990).

A atratividade de um país para este tipo de investimento depende da qualidade de seu sistema educacional para a formação de capital humano e da base instalada de infra-estrutura tecnológica. Estes fatores são difíceis de serem medidos, principalmente em países como o Brasil, onde devido às disparidades de renda, as médias não indicam um volume absoluto de pessoas treinadas nem a capacidade das melhores escolas. Apesar de o Brasil estar em desvantagens nos índices gerais de educação, país têm um número maior de engenheiros se comparado aos NICS asiáticos.

Alguns consideram a região de Campinas como um *cluster* de alta tecnologia, pois nela estão instaladas empresas como Compaq-HP, Lucent, Technologies e Motorola, entre outras. O que atrai este tipo de empresas são: a mão-de-obra qualificada, formada nas universidades da região, sua infra-estrutura (malha viária e existência de um aeroporto internacional) e sua proximidade de São Paulo.

O estoque de investimento direto externo na indústria intensiva em capital e em tecnologia têm aumentado nas últimas décadas, sendo o maior desde 1980. Por outro lado, este crescimento tem sido menos que no restante dos países da América Latina. Segundo o Relatório das Transnacionais no Brasil da UNCTAD, o estoque de investimento na área manufatureira no Brasil aumentou em 1,6 pontos entre 1980 e 1993. No mesmo período, este estoque aumentos 2,0 pontos na Argentina, 3,4 pontos no México e 6,5 no Chile. Estes números indicam que o Brasil historicamente pode atrair investimentos de alta tecnologia, mas recentemente está tendo dificuldades para manter sua posição. O Brasil precisaria dar maior atenção ao seu

sistema educacional e incentivar a promoção de P&D no país caso queira atrair mais *clusters* de investimento direto externo de alta qualidade.

Um fenômeno que pode ser observado no Brasil é que, apesar de ser um dos países com maior estoque de recursos naturais, o investimento das empresas transnacionais no setor primário é relativamente pequeno. Isto acontece porque estas empresas estão investindo mais em atividades de maior valor adicionado, como o *marketing*, o transporte e o processamento de recursos naturais. Como os países em desenvolvimento, parecem não ter qualificações suficientes para este tipo de serviços, as transnacionais do setor primário têm investido mais nos países desenvolvidos. O Brasil precisaria investir mais na criação de capacitação em *marketing* e processamento de recursos naturais para atrair mais transnacionais do setor primário.

Outra característica do investimento direto externo no Brasil é a predominância de grandes empresas como investidores. As pequenas e médias empresas tendem a dar prioridade a nações mais próximas de seus países-sede (que na maior parte das vezes seriam os Estados Unidos, o Japão ou na Europa) para diminuir os custos de transação de seu investimento. Pequenas e médias empresas são relativamente trabalho-intensivas, dão preferência ao *greenfield investment* à compra de empresas locais (o que aumenta a formação bruta de capital) e preferem *joint ventures* à propriedade de filiais, o que aumenta a difusão do *know-how* técnico e gerencial nos países que as recebem. Apesar das grandes vantagens da atração de pequenas e médias empresas, não se sabe se a experiência do Leste da Ásia ou do México poderia ser repetida no Brasil devido à falta de proximidade de uma grande potência.

Alguns investimentos têm um efeito multiplicador, pois trazem consigo investimentos seqüenciais e associados. Estes correspondem a uma parte importante do IDE. Os investimentos seqüenciais consistem na reinversão dos lucros nos países em que estes foram obtidos. Neste quesito, segundo o Relatório das Transnacionais da UNCTAD, os níveis de reinvestimento no Brasil são duas vezes maiores que a média dos países asiáticos, e chega a ser maior que o dos países desenvolvidos. No entanto, em comparação com o restante dos países da América Latina, os níveis de reinvestimento no Brasil são baixos. Entre 1990 e 1995, a média de reinvestimento no Brasil era de 8,9%, enquanto na Argentina era de 21,2% e no México 22,6%.

Já os investimentos associados são de dois tipos específicos. Os primeiros se dão quando os produtores de partes, componentes e serviços se internacionalizam juntamente com seus clientes. Isso acontece principalmente na indústria automobilística. O segundo tipo de investimento associado acontece quando empresas rivais tentam se equiparar em mercados estrangeiros. Isso acontece principalmente em indústrias caracterizadas pela competição de oligopólios, onde é preferível que rivais percam ao investir juntas em um mesmo país a deixar a outra ganhar sozinha, já que isso daria a rival forças para vencer a competição em outros mercados.

A transparência, os mecanismos de mercado e alguns tipos de intervenções também podem contribuir para o aumento dos níveis de investimento direto externo. A transparência pode ser entendida como a estabilidade das leis que regulamentam os investimentos estrangeiros em um país, principalmente quanto às transferências de lucro para outros países. Na teoria, o reinvestimento em um país seria maior quando não houvesse restrições às transferências de lucros, já que isso aumenta a confiança dos investidores. Na prática, esta teoria nem sempre se confirma. Grande parte dos fluxos de IDE para a Ásia foram acompanhados pelo aumento das regulamentações, o que não impediu que houvesse reinvestimento.

As autoridades públicas não podem dar aos novos entrantes o luxo de estabelecer monopólios ou quase monopólios no país, impedindo o investimento de concorrentes. Experiências do passado mostram que quando os Governos atendem a pedidos como estes feitos pelas firmas, as firmas que se instalam no mercado interno geralmente são menos competitivas em âmbito internacional. Isso é parecido com o que ocorreu com o Brasil nos anos 70 e 80.

Para prevenir o surgimento de monopólios, o Brasil deve ficar atento especialmente ao processo de privatização de alguns setores, já que em outros casos, a entrada de firmas no país não depende de negociações com o Governo. A preservação da competição atualmente cabe ao CADE, que atualmente tem sido eficiente ao rever fusões e aquisições e garantir cumprimento das leis antitruste.

As privatizações também são importantes para atrair o investimento direto externo. Os fluxos de investimento direto externo ligados às privatizações corresponderam a menos de 2% do IDE no Leste da Ásia e a 14%, com picos de 28%, dos fluxos para a América Latina em 1990. Permitir a participação de estrangeiros no processo de privatização pode permitir o aumento do preço de venda das empresas estatais leiloadas. Além disso, o investimento estrangeiro nos setores privatizados pode trazer ao país mais tecnologia e habilidades nas áreas organizacionais de *marketing* e gerenciamento.

No entanto, a privatização pode trazer algumas desvantagens. É preciso tomar cuidado para que monopólios estatais não sejam substituídos por monopólios privados. Segundo Stopford, Strange e Henley, algumas privatizações na Ásia geraram *crony capitalism*. Além disso, para aumentar a eficiência, a maior parte dos investidores reduz os níveis de emprego. É importante notar ainda que depois da privatização de todas as suas empresas estatais, um país não pode contar mais com o recurso das privatizações para atrair o IDE.

No Brasil, os programas de privatização das empresas estatais restringem a propriedade estrangeira dos antigos monopólios estatais. Por isso, a participação de fluxos de IDE relativos às privatizações foi marginal no país, pelo menos até 95. Segundo a UNCTAD, entre 1992 e 1995, não havia fluxos de investimento estrangeiros relacionados às privatizações no Brasil. No Peru, este tipo de fluxo correspondia a 82,6% do IDE, enquanto na Argentina 47,1% dos investimentos estrangeiros estavam ligados ao processo de

privatização. Esta pesquisa, no entanto, não contém dados do investimento direto externo relacionados às privatizações ocorridas no Brasil após 95, quando este quadro provavelmente mudou devido à proibição da discriminação das empresas estrangeiras, o que permitiu sua participação (geralmente associadas a grupos nacionais) nos leilões de privatização do setor de telecomunicações.

Para que o Brasil obtenha maiores ganhos com o processo de privatização, é preciso reavaliar se é realmente necessária uma reestruturação das empresas estatais antes da venda. Experiências internacionais sugerem que as empresas transnacionais geralmente não investem mais quando há reestruturação, pois cada comprador tem um conceito diferente do que pode ser feito para tornar a empresa a ser privatizada viável e compatível com a sua estratégia internacional.

As grandes dívidas das empresas públicas são outro grande obstáculo para sua privatização. Alguns governos, como o chileno, podem não ter obtido grandes ganhos com o processo de privatização por não terem repassado apropriadamente as dívidas das empresas compradas aos seus novos donos, o que de certa forma se caracterizou como um subsídio à compra destas empresas.

É importante notar ainda que a privatização não garante a eficiência econômica e pode causar desemprego e aumento das desigualdades sociais no curto prazo. A regulamentação do Governo, impondo que os compradores realizem investimentos de modernização, não aumentem os preços ou mantenham o nível de emprego podem ser interessantes para que um país obtenha mais ganhos com este processo. Como veremos adiante, tratados como o MAI podem impedir que os Governos façam este tipo de exigências.

A estreita ligação entre o comércio internacional e o investimento direto externo é representada pelo crescimento do comércio intra-firma. Com a globalização, caem os custos de comunicação e de transação, o que permite uma maior fragmentação do processo produtivo. Isto se verifica principalmente no investimento direto externo que busca eficiência.

Os países em desenvolvimento podem se beneficiar desta fragmentação atraindo segmentos de produção padronizados e intensivos em trabalho. Este tipo de investimento leva ao aumento das exportações dos países em desenvolvimento, a UNCTAD. No entanto, leva também ao aumento das importações, que pode ser ainda maior que o aumento das exportações, causando problemas do balanço de transações correntes, como já foi demonstrado anteriormente.

Para atrair este tipo de investimento que promove exportações, os países em desenvolvimento precisam liberalizar sua política comercial. A proteção aos fornecedores nacionais no Brasil pode tornar a produção local menos competitiva, o que inviabilizaria as exportações.

A política pública tem como papel maximizar os benefícios da entrada de investimento direto externo no país. Por um lado, o Governo precisa aumentar a atratividade do país para os investidores existentes e

potenciais. Por outro lado, é preciso disciplinar os investidores para seguir a determinados padrões e obter a performance requerida pelo país. Estas exigências, que podem ser traduzidas por conteúdo nacional, porcentagem de mão-de-obra local utilizada ou exigências em termos de exportações, por exemplo, tornam o investimento no país menos atraente para as empresas, mas fazem com que uma nação possa se beneficiar mais com a entrada de investimento estrangeiro. Se o MAI entrar em vigor, estas exigências não mais poderão ser feitas. E políticas puramente passivas em relação ao IDE atraem empresas transnacionais somente em áreas onde as vantagens comparativas são estáticas.

As políticas do Governo que mais contribuem para a atração de empresas são: a estabilidade macroeconômica, investimento em capital físico e humano, infra-estrutura e abertura. No caso do Brasil, a estabilização promovida pelo Plano Real, a UNCTAD, fez com que aumentassem dramaticamente os fluxos de investimento externo para o Brasil. Uma revisão da política tributária pode levar a um aumento ainda maior deste tipo de investimento.

O Brasil precisa investir muito em educação para superar sua desvantagem comparativa nesta área em relação a outros países em desenvolvimento. Os investimentos nas áreas de comunicação e transportes também são necessários para aumentar a eficiência, tanto das empresas nacionais quanto das multinacionais.

As políticas de liberalização e de incentivo ao MERCOSUL contribuem para a atração de IDE. Afinal, onde a atração de investimentos que promovam exportações é desejada, as políticas de abertura comercial se tornam mais importantes, pois se os fornecedores nacionais cobram preços relativamente mais altos que seus concorrentes no mercado mundial, as empresa do país perdem competitividade exportadora. A taxa cambial sobrevalorizada também diminui a competitividade das exportações das transnacionais instaladas no país.

Por fim, não há uma única fórmula para lidar melhor com as transnacionais, já que diferentes empresas podem responder de modo desigual às mesmas políticas macroeconômicas.

Ao mesmo tempo em que os países não podem ignorar as empresas transnacionais ao fazer suas políticas, as empresas multinacionais precisam adotar uma estratégia adequada a cada país em que se instalarem. Elas precisam decidir, o que produzirão em cada país, como adaptar seus produtos e serviços às especificidades da demanda nacional, além do tamanho da oferta e a localização de seus fornecedores. Ela ainda precisa decidir quanto à tecnologia a ser utilizada em cada país, que mercados servir e como servi-los. De acordo com a UNCTAD, o CEO de uma grande empresa de bens de consumo afirmou que, no passado, as firmas queriam atingir todos os consumidores do mundo. Agora, as firmas estão se concentrando mais em determinados mercados-chave.

A escolha de um determinado país para se realizar o IDE depende principalmente de três variáveis. A primeira delas seria a expectativa quanto ao crescimento de seu mercado. Os investidores tendem a dar

preferências a mercados grandes ou com expectativas de crescimento rápido. Eles ainda tendem a evitar mercados considerados arriscados. Investidores consideram arriscados todos os mercados que não conhecem.

A segunda seria quanto à distância econômica e de mentalidade dos países em que investem. Geralmente, as empresas transnacionais preferem investir em territórios que tenham algo em comum com os países-sede das empresas transnacionais, ou seja, países próximos da sede destas empresas, ou aqueles onde se fala a mesma língua, onde existe uma cultura parecida, leis semelhantes...

A terceira seria a importância do aprendizado local. Os investidores tendem a priorizar o investimento em países onde já tiveram experiências favoráveis, reinvestindo grandes quantidades de dinheiro nestes países.

Os principais fatores a determinar a atratividade do Brasil para futuros investimentos estrangeiros são: a grande diversidade dos recursos naturais, o tamanho do mercado brasileiro, as expectativas quanto ao crescimento do país, a estabilidade macroeconômica e das regulamentações brasileiras, a abertura comercial e financeira, que permitem que os investidores incorporem o Brasil às suas estratégias globais, a existência de mão de obra qualificada (principalmente na área de engenharia), a existência de um mercado competitivo e de fornecedores locais dinâmicos.

Os investidores ainda precisam decidir quanto à estratégia adotada para entrar em determinado mercado. A principal decisão seria quanto à propriedade do investimento. Pode-se optar por filiais ou por *joint ventures* com empresas locais. Como já mencionamos anteriormente, as transnacionais costumam ter dificuldades em compartilhar propriedade, principalmente dos ativos e atividades considerados de maior importância em sua estratégia global, e atualmente têm preferido filiais próprias à *joint ventures*. Até mesmo para a realização de consórcios de P&D, compartilhar a propriedade é difícil. Ao mesmo tempo em que as *joint ventures* dão às transnacionais acesso ao conhecimento dos parceiros locais, possibilitam uma divisão dos custos e reduzem os riscos associados aos investimentos, existe o problema da perda de controle sobre a tecnologia para o parceiro, que pode tornar-se um futuro rival.

Por outro lado, a propriedade do investimento tem se tornado menos importante do que o controle. A participação acionária não é tão importante quanto à habilidade de controlar as operações. Um dos meios para controlar a operação e ao mesmo tempo fazer uma parceria com o capital local, diminuindo os custos e riscos do IDE, seria instalar franquias no exterior. Esta estratégia têm sido adotada nos setores de alimentos, hotelaria...

Outra maneira utilizada para se acumular recursos são as fusões e aquisições. Um quarto das alianças estratégicas entre grandes empresas ocorreu entre 1987 e 1992. Com o aumento da velocidade em que acontecem as mudanças tecnológicas e o encurtamento do ciclo do produto, que levam ao aumento dos riscos financeiros de qualquer novo investimento, as alianças estratégicas são vistas como um meio para se

expandir as linhas de produtos, entrar em novos mercados, tornar a empresa mais competitiva nos mercados em que já está instalada e reduzir o tempo e o investimento necessários para trazer novidades para os consumidores. Seu papel é juntar conhecimentos de diferentes corporações, amortizar os custos fixos e diminuir a incerteza quanto à realização dos novos investimentos.

No entanto, apenas uma em cada sete alianças dura mais de sete anos. Segundo os diretores das grandes empresas, isto acontece porque é difícil adotar comportamentos que promovam a harmonia, o equilíbrio e a ajuda mútua necessária para se atingir um objetivo comum. Apesar disso, as fusões continuam ocorrendo pois os ganhos podem ser enormes quando as alianças dão certo. Além disso, abandonar uma aliança não seria necessariamente um sinal de fracasso. Segundo a UNCTAD, a aliança entre a Rover e a Honda permitiu que a segunda entrasse no mercado europeu com uma menor exposição ao risco. Já a Rover ganhou acesso ao *design* e à tecnologia da Honda. A aliança acabou no momento em que já havia servido aos seus propósitos.

O rápido crescimento das alianças têm algumas implicações para o Brasil. O aumento da transparência e eficiência do sistema legal são importantes para aumentar a atratividade do país, já que as alianças têm como base contratos legais que fazem com que os parceiros a adquiram confiança um no outro. Além disso, as leis antitruste precisam ser aplicadas com cuidado, levando em consideração esta nova realidade competitiva. Como as este tipo de alianças pode levar ao desenvolvimento do parceiro mais fraco, elas devem ser encorajadas, e não reprimidas, em países como o Brasil.

Apesar de estas alianças não serem comuns em países em desenvolvimento, de acordo com a UNCTAD, o Brasil possui mais unidades de pesquisa do que outros países nas mesmas condições. Isto acontece devido ao fato de que o Brasil forma em suas faculdades muitos engenheiros com grande capacitação e é considerado o melhor local para se adaptar produtos para o restante da América Latina.

Outro fenômeno importante é o fato de que, segundo a UNCTAD, é que a especialização crescente das plantas tem grande impacto no aumento do volume exportado. No entanto, a maior parte das plantas exportadoras está nos países desenvolvidos, e não nos países em desenvolvimento. Os países do leste asiático, além da criação do MERCOSUL, poderão diminuir esta assimetria. Mas no Brasil, o número de filiais exportadoras ainda é pequeno. Além disso, a maior parte das filiais brasileiras que exportam têm como mercado outros países da América Latina.

Em 1979, o Brasil era o maior receptor de IDE entre os países em desenvolvimento. Esta situação, no entanto, se reverteu nos anos 80, devido aos altos índices de inflação, à questão da dívida externa, à instabilidade política e aos problemas sociais, como assaltos, seqüestros e assassinatos, que fazem com que o país pareça hostil aos estrangeiros. Em 1990, o Brasil atraiu menos de US\$ 1 bilhão de IDE, menos da metade dos fluxos de 1979, e apenas um terço dos 1982. No entanto, o plano Real teve grande impacto na

reestruturação da ordem macroeconômica. Desde 1995, o fluxo de Ide começou a aumentar, atingindo US\$ 9,6 bilhões em 1996 e 15 bilhões em 1997.

Segundo a UNCTAD, o IDE passou a ser responsável por uma proporção maior da formação bruta de capital fixo no Brasil. Estes investimentos vem de empresas já estabelecidas no país, além de novos investidores atraídos pelas privatizações e à abertura de novos setores ao capital estrangeiro.

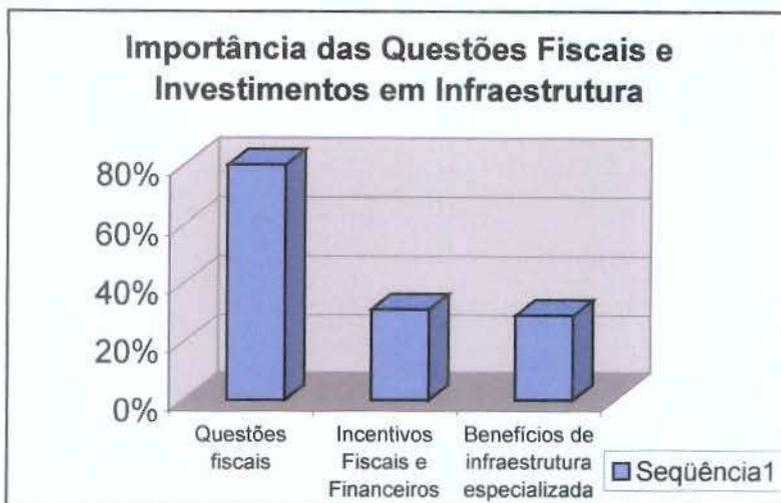
Os maiores investidores estrangeiros no Brasil são os Estados Unidos, que são responsáveis por um terço do IDE no país. Ele só é superado pelo México em termos de empregos oferecidos pelas filiais norte-americanas, certamente devido à maior proximidade deste último país em relação aos Estados Unidos.

O Brasil se destaca entre os países em desenvolvimento as maiores vantagens locacionais para atrair o IDE. No entanto, apesar das políticas adotadas recentemente pelo país, estoque de IDE ainda é menor do que o do México da Argentina. Isso se deve ao fato de os investidores levarem tempo para readquirir confiança em um país com o passado marcado pela instabilidade econômica e o protecionismo. Esta distância está se fechando, mas em alguns setores, estes países ainda têm uma performance melhor que a brasileira.

O Relatório da UNCTAD é fruto de uma pesquisa em que executivos de grandes empresas respondem quais fatores os incentivam ou não a investir em um país. A volatilidade cambial e mudanças constantes na regulamentação, por exemplo, diminuem a atratividade de um país, pois impedem que a firma faça uma integração mundial de suas operações. A habilidade para repatriar lucros e livremente dividendos e a existência de leis que protejam a propriedade intelectual também incentivam a entrada de investidores em um país.

A liberdade para o investidor escolher se pretende optar por uma *joint venture* ou por uma filial de sua propriedade também é vista como positiva para os investidores. Afinal, como já mencionamos anteriormente, é difícil dividir a propriedade de ativos estratégicos com outras firmas. Apesar disso, os investidores se contentam com posições minoritárias se o controle sobre o investimento estiver em suas mãos.

Já os benefícios fiscais são considerados irrelevantes para a maior parte das firmas que investe no exterior, como se pode observar na figura abaixo, pois estes costumam durar apenas alguns anos e são semelhantes na maior parte dos países.



As firmas dão maior ênfase à questão da instabilidade e a uma legislação que lhes dê liberdade para operar da forma que acharem mais conveniente. Um dos exemplos disso é o fato de as grandes transnacionais preferirem investir na Inglaterra a se instalar em outros países da CEE, devido à maior flexibilidade do trabalho neste país.

A possibilidade de empregar estrangeiros também é considerada importante. A instabilidade política e os problemas sociais brasileiros são considerados um grande problema neste sentido, pois os executivos expatriados não se sentem seguros no Brasil, o que faz com que alguns deles não queiram se mudar para cá com suas famílias, nem mesmo por curtos períodos de tempo. Por outro lado, leis estatais que obriguem as transnacionais a empregar mão-de-obra local não são vistas de forma negativa, pois a maior parte das empresas que se instalam em países estrangeiros já tem a intenção de que a maior parte dos empregos sejam preenchidos por mão-de-obra local. Elas, no entanto, exigem ter a garantia de que poderão empregar executivos expatriados em posições chave, pelo menos durante o início de suas operações, apesar de o desenvolvimento de gerentes locais ser considerado uma das prioridades das empresas transnacionais.

As leis de controle de poluição não foram consideradas um impedimento ao investimento no Brasil pela maior parte dos entrevistados, devido ao fato de a legislação nos países-sede das empresas transnacionais ser muito mais rígida do que a dos países em desenvolvimento, e de que estas empresas costumam adotar os mesmos mecanismos para o controle da poluição em qualquer lugar, independentemente da legislação do país em que se instalam.

## **A Atratividade Relativa do Brasil**

Abaixo, serão expostos os motivos pelos quais o Brasil seria um país atraente ou não para o investimento direto externo, de acordo com a pesquisa com grandes executivos das empresas transnacionais que serve como base para o Relatório das Transnacionais da UNCTAD. Os principais motivos pelos quais o Brasil atrai empresas estrangeiras seriam o fato de o país ter um grande mercado, o qual se torna ainda maior quando se pensa nas possibilidades de exportação para o MERCOSUL, de possuir um mercado consumidor moderno, representado pelas classes médias locais e a grande disponibilidade de recursos naturais.

Já os aspectos em que o país precisaria melhorar para atrair uma maior quantidade de investimentos estrangeiros seriam:

- Devido ao passado de grande volatilidade econômica e política, alguns executivos não acreditam que a estabilidade econômica e as reformas feitas no país irão durar por muito tempo. Muitos deles temem a volta de políticas que diminuam as possibilidades de integrar suas operações com as do restante do mundo, como a de não permitir importações sem que haja contrapartida em exportações e o fato de a política interna vir em primeiro lugar, o que às vezes leva à distorção das políticas de comércio internacional.
- Ao mesmo tempo em que o MERCOSUL abrirá possibilidades para que os investidores em busca de grandes mercados exportem para outros países da América Latina, ele traz problemas para os investidores em busca de eficiência global, já que os benefícios tarifários não são estendidos para firmas que importam produtos de outras partes do mundo.
- O Brasil, que seria o líder político do MERCOSUL, tendo maior potencial que seus parceiros para atrair o investimento direto externo. Considerando apenas os países do MERCOSUL, metade dos investidores considera o Brasil o único país em que investiriam, enquanto outro terço deles investiria somente no Brasil e na Argentina. Se entrasse no NAFTA, deixaria de ser um líder em seu bloco regional, mas sua capacidade para atrair investimento estrangeiro poderia até mesmo aumentar. A UNCTAD considera que o MERCOSUL ser mais positivo para o Brasil caso incluísse o México, de modo que este mercado tivesse uma ponte com o NAFTA.
- O fato de que a produção de qualquer dos países do MERCOSUL pode ser exportada a baixos custos para os demais países do bloco pode fazer com que os seus membros disputem o investimento direto externo entre si, através de uma guerra fiscal.
- A maior parte das empresas transnacionais vieram para o Brasil devido ao seu grande mercado interno e só exportam sua produção quando se têm excesso de capacidade produtiva ociosa, assim como na maior parte dos países com grandes mercados que adotaram o processo de substituição de importações como estratégia para se industrializar. O MERCOSUL, no entanto, pode fazer com que

algumas das empresas transnacionais já instaladas ou não no país passem a exportar, mesmo que somente para outros países da América Latina.

- A sobrevalorização da moeda brasileira até o início de 1999 tornava algumas exportações inviáveis devido ao alto custo de produção no país, de acordo com os executivos de várias empresas transnacionais.
- Em junho de 1996, uma agência que faz um *ranking* das instituições financeiras considerou o sistema financeiro do Brasil um dos mais arriscados entre os da América Latina. Um dos motivos para isso seria o fato de o Brasil possuir muitos bancos públicos, nos quais os riscos são vistos de maneira diferente dos bancos privados.
- Os executivos acreditam que o Plano Real conseguiu melhorar um pouco a distribuição de renda no país e o nível de vida das camadas mais pobres da sociedade, o que é visto de forma positiva pelos executivos das multinacionais. Por outro lado, ele proporcionou uma elevação nos custos do trabalho, o que tornaria o Brasil um país menos atraente do ponto de vista dos investidores estrangeiros. Um dos aspectos positivos do Plano Real seria o fato de que agora, mesmo os mais pobres conseguem ter acesso ao financiamento de bens de consumo duráveis. No entanto, muitos brasileiros não concordariam com a visão dos diretores das empresas transnacionais. O processo de liberalização do comércio internacional associado à sobrevalorização da moeda nacional levou à falência algumas empresas nacionais e fez com que se realizasse uma modernização poupadora de trabalho em outras o que elevou os índices de desemprego. Os brasileiros continuam recebendo salários muito baixos em seus empregos e há cada vez mais trabalhadores fazendo parte do mercado de trabalho informal, ficando à margem das garantias oferecidas pelo governo aos empregados formais.
- O estudo feito por Bielschowski, em 1992, verificou que a indústria brasileira têm abandonado produtos de alta tecnologia e se especializado em produtos de menor valor agregado. As decisões gerenciais têm se voltado ao corte de custos e os investimentos em treinamento, pesquisa e desenvolvimento têm diminuído. Tudo isso piora a qualidade dos postos de trabalho oferecidos no Brasil.
- Alguns investidores não conseguem distinguir as informações a respeito do Brasil daquelas sobre o restante da América Latina. Isso faz com que as empresas tenham algumas idéias falsas sobre o país, que muitas vezes levam-nas a não investir no Brasil. (Isso também leva ao aumento do efeito contágio nos mercados financeiros, o que não é objeto desta monografia).
- Um recente pesquisa do *World Economic Forum* mostrou que os investidores internacionais acreditam que a área de infra-estrutura no Brasil precisa de melhoras urgentes, sendo considerada

mais precária do que a dos NIC's Asiáticos, e também que a de alguns países da América Latina. Se por um lado, estes executivos destacam que o sistema financeiro brasileiro seria mais eficiente que o dos demais países da América Latina, por outro lado percebe-se que é difícil o acesso ao financiamento de longo prazo a juros que tornem viável um investimento.

- O sistema de transportes no Brasil, com exceção do transporte aéreo, é ruim e caro. O sistema de distribuição no Brasil é compatível com o padrão médio do restante dos países da América Latina, mas é muito menos desenvolvido do que o dos países do Leste da Ásia. Como podemos observar na tabela a seguir, os investidores, em geral, consideram o transporte aéreo brasileiro bom, mas acreditam que as estradas, os portos e as ferrovias brasileiras são ruins. Segundo os investidores estrangeiros, as estradas brasileiras, são boas no sul e ruins no norte. O sistema ferroviário brasileiro é considerado praticamente inexistente. O sistema portuário é considerado caro, congestionado e corrupto. Já o transporte hidroviários, apesar de eficiente, é considerado muito custoso pelos investidores estrangeiros.
- Já a infra-estrutura de telecomunicações é considerada boa pelos investidores estrangeiros, mas o custo das ligações, segundo os executivos das empresas transnacionais, seria muito alto. Nesta época, ainda não haviam sido feitas as privatizações, e estes executivos acreditavam que ela levaria à diminuição das tarifas na área. Após as privatizações, é possível notar que realmente houve queda do preço das ligações internacionais devido à concorrência no setor de telecomunicações. Por outro lado, não parece ter havido alteração no nível de investimentos realizados no setor.
- A Zona Franca de Manaus é considerada uma criação artificial, que falharia caso os subsídios do governo brasileiro cessassem.
- A capacidade de geração de energia já era vista como um problema pelos investidores estrangeiros desde 1996. Desde então, eles temiam o aumento dos custos e a insuficiência de energia. Com o “apagão” em 2001, estes mesmos executivos provavelmente teriam uma visão ainda menos favorável deste setor no Brasil. Os investidores estrangeiros consideram que a corrupção e a falta de recursos seriam as principais causas deste problema.

Os investidores estrangeiros, portanto, não consideram que a infra-estrutura do Brasil seria adequada para a que sejam criados pólos de crescimento em outras regiões do país, além daquelas que já receberam e ainda recebem investimento direto externo. Outro ponto em comum entre os entrevistados é o fato de a maior parte deles relacionar as expectativas de melhora neste setor às privatizações. Estas já ocorreram na área de telecomunicações e transportes, mas há controvérsias quanto ao fato de elas terem ou não levado à melhoras nesses setores.

## O Setor de Serviços no Brasil - 1996

Indústrias de Serviços	Brasil	Restante da América Latina	Leste da Ásia	Países Desenvolvidos
<b>Serviços Financeiros</b>				
Sofisticação dos Mercados Financeiros	4,6	3,5	3,9	4,6
Alocação de Crédito	2,7	3	4,1	4,3
Custo do Capital	1,8	2,4	3,6	4,1
Adequação da Regulamentação Financeira	3,3	3,7	4,1	4,4
Mercado de Ações	3,1	2,9	3,9	4,3
Acesso ao Mercado Internacional de Capitais	4,9	4	3,9	5,1
<b>Transportes</b>				
Estradas	2,3	3,1	3,4	4,6
Ferrovias	1,6	1,9	3,3	4,5
Transporte Aéreo	4,3	3,2	3	4,9
Portos	2,3	3,3	3,6	4,8
<b>Comunicações</b>				
Telecomunicações	2,9	3,7	4,3	5
Investimentos em Telecomunicações	18,8	30,1	57,9	128
Custo dos Interurbanos	4,6	4,4	5,5	3,4
<b>Distribuição</b>				
Sistemas de Distribuição	3,3	3,3	3,7	4,8
Acesso à Distribuição Internacional	3,7	3,6	4	4,7
<b>Energia</b>				
Suprimento de Energia	3,8	4	4	5,3
<b>Investimentos em Infraestrutura</b>				
Novos Investimentos	1,9	3	3,8	3,7
Demanda Futura	2,6	2,9	4,2	3,5

Fonte: World Economic Fórum (1996)

Os executivos das empresas transnacionais destacam também o fato de o Brasil receber pouco investimento na área social. Investimentos no treinamento de policiais são vistos pelos estrangeiros como urgentes, dada a violência existente nos grandes centros urbanos brasileiros. As desigualdades sociais e o baixo padrão do sistema público de educação seriam as causas de grande parte destes problemas. Mesmo sabendo que o resultados dos investimentos na área social demorariam muito para aparecer, a maior parte destes executivos acredita que muito pouco tem sido feito atualmente, principalmente nas áreas de distribuição de renda, saúde e educação.

A grande desigualdade entre ricos e pobres e as deficiências do sistema educacional são vistas pelos executivos das transnacionais como uma barreira para o crescimento do país, pois os crimes contra pessoas fazem com que muitos deles temam viver no Brasil com suas famílias, enquanto os problemas na área educacional fazem com que diminua a capacidade de aprendizado dos trabalhadores brasileiros.

Quanto aos fornecedores, estes não são contratados pelas empresas transnacionais somente devido à qualidade de seus serviços e aos baixos preços. As relações entre estas empresas e seus fornecedores fora de seu país-sede atualmente são mais duráveis. A maior parte das transnacionais tem diminuído sua lista de fornecedores, adquirindo partes e componentes fabricados por uma mesma empresa em suas diversas filiais

no mundo todo. Sendo assim, as empresas transnacionais consideram a liberdade para escolher se desejam importar ou comprar produtos de fornecedores nacionais fundamental. No caso do Brasil, no entanto, as altas tarifas de importação serem forçaram as empresas instaladas aqui a trabalhar com fornecedores nacionais. Ao mesmo tempo em que este problema muitas vezes inviabiliza a instalação de algumas empresas, geralmente de pequeno porte, no território brasileiro, o fato de as grandes empresas comprarem produtos de fornecedores nacionais gera empregos no país e impede que a situação do balanço de pagamentos no Brasil piore ainda mais.

O passado brasileiro também faz com que alguns executivos de empresas transnacionais, especialmente os japoneses, temam investir n Brasil. O Plano Real e a política macroeconômica do atual governo brasileiro melhoraram as expectativas destes executivos quanto à possibilidade de crescimento sustentável e ao aumento da demanda interna, o que têm atraído uma grande quantidade de investimento estrangeiro para o país.

Até finais dos anos 90, não havia igualdade de tratamento entre as empresas transnacionais instaladas no país e as firmas de capital nacional. Atualmente, alguns investidores acreditam que esta discriminação diminuiu, mas outros não acreditam nisso. O passado de um país, portanto, não se apaga facilmente da mente dos investidores, o que faz com que alguns deles sejam relutantes quanto à realização de investimentos no Brasil.

Os executivos também não estão satisfeitos com o sistema tributário brasileiro. Acreditam que estes levam ao aumento dos custos do trabalho e de produção, principalmente na Grande São Paulo.

A política comercial brasileira existente no passado, que permitia importações somente mediante a uma contrapartida em exportações, devido aos problemas de financiamento do balanço de pagamentos causados pela Crise da Dívida dos anos 80, desencorajam o investimento no Brasil nesta década e ainda fazem com que alguns executivos temam investir no Brasil atualmente.

Algumas empresas transnacionais se preocupam com a questão das marcas e patentes, cuja lei foi revista e “endurecida” no final dos anos 90. A maior parte delas também enfatiza o problema da existência *dumping* no Brasil, pelo fato de o mercado brasileiro ter ficado fechado até o início dos anos 90.

Vale ressaltar ainda que os investidores vindos de países diferentes possuem percepções diversas a respeito do investimento no Brasil. Enquanto os investidores norte-americanos consideram o investimento no Brasil tão interessante quanto nos países do Leste da Ásia, os executivos japoneses temem o investimento no país devido à distância física e cultural entre este e o Japão, além da possível volta do país ao contexto de instabilidade existente no passado. Apesar disso, a maior parte dos investidores considera o Brasil um país com grande potencial para a realização de investimento direto externo.

Em resumo, é possível concluir o Brasil recebe investimento direto externo principalmente pelos seguintes motivos:

- As perspectivas de crescimento do país e do restante da América Latina, que são menos favoráveis do que no Leste da Ásia, mas maiores do que nos países desenvolvidos.
- A estabilidade econômica conquistada após o Plano Real.
- A existência de gerentes e engenheiros bastante qualificados.

Por outro lado, existem problemas no Brasil que o tornam um país menos atraente para a realização do investimento direto externo. Os principais deles seriam:

- Os investidores preocupam-se com a realização das reformas constitucionais e muitos deles temem que a estabilidade conquistada com o Plano Real não seja mantida pelo próximo governo.
- A sobrevalorização cambial entre 1994 e 1998 causou danos irreparáveis ao setor exportador.
- Distorções devido a existência de cartéis e políticas do Estado, que causam ineficiências de mercado.
- Alguns investidores acreditam que o governo deveria concluir mais rapidamente o processo de privatização, pois os atrasos simbolizariam falta de determinação para a criação de um mercado mais liberalizado.
- Muitos investidores alegam que ainda existe discriminação contra filiais de empresas estrangeiras no Brasil, apesar de a legislação garantir igualdade de tratamento.
- O Mercosul deveria ter um regime comercial mais liberal. Existem restrições a importações vindas de países que não fazem parte deste mercado.
- O medo de que o Brasil ainda volte a se utilizar de práticas protecionistas adotadas no passado, como exigir que as empresas tenham uma contrapartida em exportações para suas importações.
- A precariedade do setor de transportes, a corrupção nos portos e os altos preços praticados pelo setor de telecomunicações até 1997 (principalmente o custo das ligações internacionais).
- A baixa qualidade do ensino público no Brasil.
- A desigualdade social, que seria a causa da alta taxa de criminalidade nos grandes centros, o faz com que os executivos estrangeiros tenham receio de vir viver no país e diminui as chances de a economia conseguir ter um desenvolvimento sustentável.
- As indústrias química e farmacêutica, principalmente, preocupam-se com a questão da proteção das patentes, pelo fato de o Brasil muitas vezes desrespeitá-las para garantir à população mais carente o acesso a certos medicamentos.

- Incentivos fiscais nem sempre alteram a decisão das multinacionais a respeito do local em que irão investir. O dinheiro público muitas vezes é desperdiçado com a concessão de incentivos quando esta decisão já foi tomada.
- Os investidores gostariam que o governo incentivasse a formação de *clusters* de infra-estrutura especializada em determinados pólos de crescimento. A diferença entre estes pólos e a Zona Franca de Manaus é que o dinheiro público seria gasto para atender às necessidades do mercado, e não para compensar desvantagens de custo com subsídios. Se por um lado, isso favorece às grandes empresas, por outro faria com que o governo abrisse mão de políticas de desenvolvimento para as regiões mais pobres do país.
- Vários investidores acreditam que a existência de bons fornecedores locais torna um país mais atraente para o IDE. Eles lamentam o fato de muitas das empresas brasileiras terem se tornado ineficientes devido à política protecionista em vigor nos anos 80.
- As políticas para a utilização de recursos naturais deveriam permitir o uso eficiente deste recursos, sem fazer discriminação entre empresas nacionais e estrangeiras.

Analisando os números apresentados neste tópico, é possível perceber que, apesar de o investimento direto externo no Brasil ter crescido, esta é ainda muito pequena em relação ao IDE atraído por outras economias com indicadores econômicos semelhantes. A mudança na composição dos fluxos de investimento estrangeiro que se dirige a outras partes do mundo revela quais as áreas com maior potencial para a atração de investimento direto externo para o Brasil:

- O aumento do investimento no setor de serviços.
- A vinda de pequenas e médias empresas estrangeiras para o país.
- Investimentos no setor intensivo em recursos naturais, que não podem ser desprezados devido ao fato de o Brasil possui-los em abundância.
- A vinda de investidores de países que não costumam investir no Brasil, como empresas coreanas e de outros países do Mercosul.

De acordo com a UNCTAD, o Brasil deveria adotar as seguintes medidas para atrair mais investidores estrangeiros:

- O Brasil deveria cuidar melhor de sua imagem, pois as empresas que não investem no país não acreditam em sua seriedade. Para isso, seria necessário provar aos investidores que o processo de liberalização não será revertido. Publicações dos sucessos atuais, como da lei que garante tratamento igualitário para

investidores nacionais e estrangeiros ou das mudanças no setor de recursos naturais podem fazer com que os investidores estrangeiros adquiram maior confiança no país.

- O governo poderia incentivar o estabelecimento de zonas para o desenvolvimento de serviços localizadas nos grandes centros manufatureiros. O auxílio direto seria dado sob a forma de auxílio para encontrar a melhor localização para os investimentos e de treinamento de mão de obra especializada. Esta iniciativa encorajaria ainda mais investimento na indústria manufatureira, além de compensar algumas das deficiências do país, aumentando a eficiência do setor de serviços e reduzindo os custos de transação para a maior parte dos investidores brasileiros e internacionais. Por outro lado, uma medida como esta não reverteria o quadro de o desenvolvimento ser concentrado somente nos grandes centros, deixando o restante da nação à margem do progresso.
- Ampliar os serviços oferecidos pelo SEBRAE às pequenas e médias empresas estrangeiras, para atrair investimentos deste tipo de firma para o Brasil.

Após as discussões a respeito do aumento do investimento direto externo no Brasil e no mundo e das estratégias sugeridas para que nosso país possa atrair um fluxo maior de IDE, serão discutidas as novas regras a respeito do investimento direto externo propostas na Rodada do Uruguai e o MAI, acordo multilateral sobre o investimento, que está sendo discutido entre os 29 países membros da OCDE, e que pode vir a ser adotado por grande parte do mundo daqui há alguns anos:

## **A Rodada Uruguai e as TRIMs**

A Rodada Uruguai foi uma série de negociações para se estabelecer novas regras para a economia internacional. Entre elas, serão discutidas regras para o comércio de bens e serviços e para o investimento. Ela é o primeiro passo para a regulamentação mundial dos investimentos internacionais, que será colocada em prática após a conclusão do M.A.I. (Multilateral Agreement on Investment). Este acordo tem como principal objetivo proteger as firmas que investem fora de seus países de origem, permitindo que elas tenham maior liberdade para comprarem de quem quiserem, venderem o que lhes parecer mais conveniente e instalar-se onde lhes parecer mais interessante em dado momento, sem serem afetadas pela intervenção dos governos dos Estados Nacionais onde decidirem realizar suas operações.

Algumas questões ficaram pendentes após a Rodada Uruguai, como a liberalização da agricultura, de serviços (aqueles de alto valor agregado, como os financeiros e telecomunicações, por exemplo), e as TRIMs (Trade Related Investment Measures), que são o objeto de estudo deste trabalho.

Como não há uma regulamentação mundial para o investimento direto externo, cada país estabelece regras para que as empresas multinacionais possam neles se instalar. Estas regras são os TRIMs, que são a contrapartida que um país exige para deixar que as multinacionais se instalem nele, como a exigência de uma porcentagem de nacionalização mínima, a exigência de uma contrapartida em exportação e outras. Estas restrições são definidas em acordos bilaterais feitos pelos países interessados em fazer e receber o IDE.

Na Rodada Uruguai tentou-se discutir a liberalização do investimento direto externo e, como já dito, uma legislação internacional para o IDE, ou seja a extinção das TRIMs. Essa discussão polêmica foi levantada pelos países-sede das grandes multinacionais, as grandes interessadas nessa liberalização. Países como o Brasil, que são receptores de IDE, preocuparam-se mais com outras questões, como a liberalização da exportação de produtos agrícolas e o fim das cotas de importação para têxteis nos países desenvolvidos, temas relevantes o comércio internacional brasileiro.

Ao mesmo tempo em que sabemos que é fundamental uma regulamentação para “segurar as rédeas” do IDE, impedindo seus efeitos sub-ótimos ou até nocivos à economia receptora, sabemos que historicamente, desde 1870, as regras são feitas pelos países dominantes, agora da Europa, Japão e principalmente os EUA. Esses países são os maiores investidores externos e, portanto, irão fazer as regras de acordo com seus interesses. Isto pode ser percebido claramente quando se observa as regras impostas pelo MAI, cuja história e medidas serão descritas nos tópicos a seguir:

## **A História do MAI<sup>3</sup>**

As raízes do MAI – *Multilateral Agreement on Investment* – Acordo Multilateral sobre Investimento - estão na OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - nos anos 1960s, quando os países membros adotaram dois códigos para a liberalização do investimento: *Code of Liberalization of Capital Movements* (Código de Liberalização dos Movimentos de Capital) e *Code Liberalization of Current Invisible Operation* (Código de Liberalização das Operações Cambiais Invisíveis). Todos os membros da OCDE deveriam seguir estes códigos. No entanto, eles tinham um escopo bem mais estreito do que o MAI, e como não havia uma instituição legal supranacional, foi difícil exigir e verificar seu cumprimento. Os próprios países membros da OCDE exerciam pressão uns sobre os outros para que os códigos fossem

---

<sup>3</sup> Este item foi baseado principalmente no artigo “Writing the Constitution of a Single Global Economy: A Concise Guide to the Multilateral Agreement on Investment – Supporters and Opponents’ Views”, de Sforza-Roderick, Nova & Weisbro. As outras fontes utilizadas serão citadas ao longo do texto.

obedecidos. O MAI seria mais abrangente que eles, pois ele também poderá ser adotado por países que não fazem parte da OCDE<sup>4</sup>.

A idéia da imposição um de acordo multilateral de investimento surgiu durante a Rodada do Uruguai feita pelo GATT (*General Agreement on Trade and Tariffs*) em meados da década de 1980. Estas negociações culminaram na criação da WTO – *World Trade Organization*, que representa aproximadamente 180 países, e não somente as nações mais ricas. No início dos anos 1990, alguns dos membros da WTO tentaram criar um acordo de investimento semelhante ao MAI. O acordo foi originalmente chamado MIA - *Multilateral Investment Agreement*. Os interesses em negociar um acordo para regulamentar o investimento direto externo refletiam o rápido crescimento deste tipo de investimento, que passou a ocupar uma posição central na economia mundial. Os países da WTO, porém, não chegaram a um acordo quanto aos termos de referência para começar as negociações, pois temia-se que alguns de seus membros, em especial os países em desenvolvimento, se opusessem às condições do acordo. As discussões formais sobre o MAI só tiveram início em maio de 1995, entre os 29 países membros da OCDE, nos quais, segundo Connie Fogal, localiza-se a sede de 95% das 500 maiores empresas transnacionais do mundo.

A partir deste momento, as negociações foram realizadas a cada seis semanas em Paris. As negociações foram conduzidas, segundo Fogal, pelos CEO's – *Chief Executive Officers* ou outros grandes representantes das empresas transnacionais e representantes oficiais não eleitos de cada um dos países membros da OCDE. Afinal, esse acordo deveria proteger justamente os investimentos dessas empresas fora de seu país de origem. Em janeiro de 1997, chegou-se a um consenso quanto à proposta básica, estrutura e provisões do acordo. Foi completada ainda uma espécie de rascunho confidencial das cláusulas do MAI.

As negociações deveriam ter sido concluídas em maio de 1997. No entanto, em março deste mesmo ano, os negociadores anunciaram que precisavam de mais tempo para resolver alguns desacordos específicos quanto ao MAI. A data do final das negociações foi oficialmente postergada para maio de 1998.

As negociações do MAI haviam sido conduzidas em segredo. O governo de Clinton, nos Estados Unidos, e a maior parte dos outros governos, inclusive o brasileiro, não fizeram esforços para informar o público em geral quanto ao MAI e suas potenciais conseqüências. Até mesmo o Congresso americano só começou a discutir o acordo no início de 1998, quando as negociações já estavam em estágio avançado. Tony Clark adiciona ainda que muitas das cláusulas do MAI já constavam no código de investimentos do NAFTA – *North América Free Trade Área*. Algumas provisões rejeitadas do NAFTA, inclusive, reaparecem no acordo de investimento da OCDE.

---

<sup>4</sup> Os países membros da OCDE são: Estados Unidos, Canadá, França, Alemanha, Inglaterra, Japão, Áustria, Austrália, Bélgica, República Tcheca, Dinamarca, Finlândia, Grécia, Hungria, Irlanda, Islândia, Itália, Coreia, Luxemburgo, México Nova Zelândia, Holanda, Noruega, Polônia, Portugal, Espanha, Suécia, Suíça e Turquia.

O primeiro esboço do texto do MAI está disponível ao público desde outubro de 1997, mas a maior parte do público em geral não tem conhecimento sequer sua existência, e por isso não procura informações sobre suas cláusulas e possíveis conseqüências. Em fevereiro de 1998, uma coalizão internacional de ONG's – Organizações Não-Governamentais – lançou uma grande campanha contra o MAI. Em março do mesmo ano, os representantes da OCDE alegaram que as negociações do tratado “emperraram”, mas que havia vontade política unânime para que ele fosse concluído. Desde então, há menções de que as negociações seriam transferidas para a WTO e que os princípios do MAI seriam incorporados nos artigos do estatuto do FMI -Fundo Monetário Internacional (*Articles of Agreement of the Internationa Monetary Found*), e na FTAA – *Free Trade Área of the Americas* (ALCA – Área de Livre Comércio das Américas), que está sendo negociada agora.

Existe desacordo entre aqueles que apoiam o MAI e os opositores deste acordo quanto à falta de informação do público. Os defensores do tratado argumentam que o segredo é essencial para a efetiva negociação, e que material de caráter geral sobre o MAI e suas propostas está disponível ao público em geral. Basta que os interessados procurem por este material. Defendem ainda que haveria tempo para debate depois das negociações serem concluídas. Além disso, eles argumentam que algumas organizações de trabalhadores e ambientalistas estão agora representadas nos diversos comitês de comércio e investimento que aconselham os negociantes de acordos internacionais.

Os críticos do MAI insistem que deveria haver maior discussão do acordo com organizações de trabalhadores, ambientalistas e outros grupos de interesse, e que as associações de negócios estariam tendo privilégios quanto ao acesso à informação e à influência nas negociações. Eles ainda acreditam que o público deveria ser informado sobre as cláusulas do acordo e suas possíveis conseqüências antes de os países da OCDE, especialmente os Estados Unidos, tomarem posicionamento quanto às questões fundamentais envolvidas no acordo. O fato mais alarmante seria de quase ninguém, até mesmo políticas, ouviu falar do acordo. Os críticos também observam que apenas um dos 36 comitês que costumam influenciar as posições norte-americanas quanto ao comércio e o investimento estaria formalmente engajado nas discussões quanto aos impactos ambientais do acordo multilateral. Além disso, apenas cinco das mais de 500 organizações de trabalhadores estariam presentes nos comitês que influenciam o acordo.

As negociações até hoje não foram concluídas. Se isso ocorrer, o MAI será apresentado a cada um dos países da OCDE para sua aprovação. Os países que não fazem parte da OCDE também seriam encorajados a participar do acordo.

# As Principais Cláusulas do MAI<sup>5</sup>

## I. ESCOPO E APLICAÇÕES

- Este acordo se aplica em todo o território ou área em que as nações que o assinarem exercem direitos de soberania ou jurisdição.

## II. TRATAMENTO DOS INVESTIMENTOS E INVESTIDORES

### Tratamento Nacional e Cláusula da Nação Mais Favorecida

- Os países que assinarem o acordo não podem tratar os investidores de outros países que fizerem parte do acordo de maneira menos favorável que seus próprios investidores.
- Os países que assinarem o acordo não podem tratar os investidores de outros países que fizerem parte do acordo de maneira menos favorável os investidores de outros países que não fazem parte do acordo.

### Medidas de Prudência

- Os países que assinarem o acordo não serão impedidos de tomar medidas de prevenção com respeito a serviços financeiros, mas estas medidas não poderão ser usadas para evitar as obrigações deste tratado.

### Transparência

- Os países que fizerem parte do acordo devem publicar imediatamente todas as leis, regulamentações, regras administrativas, decisões judiciais e acordos internacionais que possam afetar a operação do MAI.

## III. TÓPICOS ESPECIAIS

### Pessoas-chave

- Entradas e saídas de trabalhadores: investidores provenientes de países contratantes podem entrar e residir em outros países que fazem parte do acordo, assim como seu/sua marido/esposa e seus filhos. Os países que assinarem o acordo devem dar ao cônjuge o direito de

---

<sup>5</sup> Este item será baseado principalmente no texto “*Summary of the MAI Text*”, de Bill Watamaniuk. As outras fontes utilizadas

trabalhar em seu território. Nenhum dos países incluídos no MAI pode requerir testes e outros procedimentos para impedir a entrada destas pessoas em seu mercado de trabalho, impor ou manter qualquer restrição numérica relativa à entradas temporárias e estadias.

- **Requisitos de Emprego:** Os membros do acordo devem permitir que os investidores de outros países que fazem parte do contrato empreguem pessoas de qualquer nacionalidade ou cidadania. Nenhum dos contratantes pode estabelecer cotas de mão-de-obra nacional aos investidores.

#### Requisitos de Desempenho

- Nenhuma das partes contratantes pode impor, forçar ou manter qualquer um dos requerimentos a seguir, ou forçar qualquer tipo de compromisso com o estabelecimento, aquisição, expansão, forma de gerência, operação ou conduta do investimento de qualquer investidor de um país contratante ou não em seu território:

- a) Exportar uma dada quantidade ou porcentagem de bens ou serviços;
- b) Atingir um dados nível ou porcentagem de conteúdo nacional;
- c) Comprar, utilizar ou dar preferência a bens produzidos ao serviços provenientes de seu território, ou comprar bens e serviços somente de pessoas naturais deste país.
- d) Relacionar de qualquer forma o volume ou valor das importações ao volume ou valor das exportações ou ao montante de entradas de capital estrangeiro associadas a um investimento;
- e) Restringir a venda de bens ou serviços de determinado investidor em seu território caso este não exporte o suficiente para que o país obtenha determinada quantidade de divisas;
- f) Transferir tecnologia, processos produtivos ou qualquer outro tipo de propriedade intelectual a uma pessoa física ou jurídica natural de seu território (exceto quando os requerimentos impostos ou este tipo de comprometimento é imposto por uma corte, tribunal administrativo ou autoridade competente para remediar uma violação alegada das leis de competitividade ou se esta parte tiver agido de maneira inconsistente com outra provisões do acordo);
- g) Localizar o investimento em uma determinada região de um país contratante;
- h) Obrigar o investidor a estabelecer toda a produção de um bem ou serviço que abastecerá determinada região ou o mercado mundial exclusivamente no país contratante;
- i) Atingir um dados nível ou valor da produção, investimento, manufatura, vendas, emprego, pesquisa e desenvolvimento em seu território;

- j) Contratar um determinado nível ou tipo de trabalhador;
- k) Estabelecer uma *joint venture*;
- l) Determinar um nível mínimo de participação acionária local.

#### Privatização

- Cada parte contratante deve adotar o tratamento nacional ou da nação mais favorecida, na caso de privatização, independentemente do método ou tempo utilizado para efetua-la. Isso se aplica a todos os aspectos da privatização. Nenhum investidor estrangeiro pode ser discriminado neste processo. Todos os requisitos de transparência se aplicam no caso de privatizações.

#### Monopólios/ Empresas Estatais

- Monopólios: Este acordo não impede as partes contratantes de manter, designar ou eliminar um monopólio, mas os princípios do acordo precisam ser observados. Um país não pode utilizar um monopólio para afetar de maneira adversa um investidor de outra parte contratante (um país não pode expropriar um investidor internacional para estabelecer um monopólio estatal, sem que ele seja compensado pelo valor de mercado do investimento, por exemplo).

- Empresas Estatais: Cada um dos países que assinarem o acordo devem se certificar de que suas empresas estatais agirão de acordo com o MAI;

#### Práticas Corporativas, Gerência e Diretoria

- As partes contratantes não devem impor obrigações a um investidor de outro país contratante de maneira inconsistente com este acordo. Em particular, não podem ser impostos limites à aquisições e participações acionárias, impor a contratação de cidadãos do país para o conselho de diretores ou restringir os direitos de voto dos investidores estrangeiros que possuem determinados tipos de ações.

## IV. PROTEÇÃO AO INVESTIMENTO

#### Tratamento Geral

- Cada uma das partes contratantes deve dar proteção total e constante aos investimentos em seu território, e não devem limitar de nenhuma forma a operação, o gerenciamento, a manutenção, a utilização, o aproveitamento ou a disposição dos investimentos de outra parte contratante em seu território.

#### Expropriação e Compensação

- Uma parte contratante não pode expropriar um investimento, exceto se o investidor for imediatamente compensado pelo valor de mercado deste investimento.

#### Proteção de Conflitos

- Um investidor de uma parte contratante que tenha sofrido perdas relativas a guerras, conflitos armados ou insurreições deve receber ser restituído pelo investimento perdido de forma não menos favorável que os investidores domésticos do país em que a perda ocorreu.

#### Transferências

- Cada parte contratante deve assegurar que todos os pagamentos relativos ao investimento de um investidor estrangeiro em seu território possa ser transferido livremente para dentro e para fora de seu território sem atrasos. Isso inclui os montantes iniciais de investimento, lucros, pagamentos de contratos, processos de venda ou liquidação, pagamentos de compensação, ganhos e salários ou ordenados de pessoas de fora do país ligadas à empresa.

- Cada parte contratante deve ter certeza de que estas transferências devem ser livremente conversíveis na moeda do investidor, à taxa de câmbio vigente na data da transferência.

#### Proteção aos Investimentos Existentes

- Os argumentos deste acordo se aplicam a investimentos feitos antes de o MAI ser assinado.

## V. DISPUTA PELA LOCALIZAÇÃO DO INVESTIMENTO

### Procedimentos entre Estado e Investidor

- Disputas entre e investidor e a parte contratante: Este artigo se aplica somente a disputas entre a parte contratante e um investidor que alegue problemas que causam ou poderão causar perdas ao investidor ou a seu investimento. Estas disputas devem ser resolvidas por negociação ou consulta. O investidor também pode recorrer a cortes competentes, a tribunais administrativos da parte contratante, ou a tribunais internacionais.

## VI. EXCEÇÕES

### Exceções Gerais

- O acordo não limita o direito de parte contratante reagir em defesa de sua segurança nacional e para atender a interesses públicos, mas ações deste tipo não podem ser contraditórias às cláusulas do MAI.

## VII. RELAÇÃO COM OUTROS ACORDOS INTERNACIONAIS

- Se as determinações de outro acordo previamente efetivado continuarem válidas após a efetivação do MAI e estas forem mais favoráveis a alguns investidores do que as determinadas por este acordo, a parte contratante deve dar o tratamento da nação mais favorecida a todas as outras nações que fizerem parte do novo acordo.

## VIII. IMPLEMENTAÇÃO E OPERAÇÃO

- Decisões quanto a questões tributárias devem ser aprovadas por dois terços das partes contratantes envolvidas nestas questões, em combinação com pelo menos dois terços de aprovação de todos os participantes do acordo.

## IX. PROVISÕES FINAIS

- O acordo será vigente em cada uma das partes contratantes por pelo menos cinco anos após sua assinatura, mas suas provisões devem ser aplicadas para quaisquer investimentos em seu território por mais quinze anos após a desistência de fazer parte do acordo. (Assim, as nações que assinarem o MAI ficam presas a este acordo por pelo menos 20 anos.)

- Os países que assinarem o acordo podem negar seus benefícios a investidores de países que não o assinarem se este investidor não tem investimentos substanciais no território da parte contratada.

## X. OUTRAS PROVISÕES

- As medidas tarifárias devem seguir às cláusulas do artigo sobre expropriação. Deve haver transparência também para este tipo de medida. O tratamento nacional e o tratamento da nação mais favorecida devem ser aplicados aos impostos.

Serviços Financeiros

Nenhuma das partes contratantes pode tomar medidas para impedir transferência de informações ou processar informações financeiras que ocorrem fora de seu território, inclusive a transferência de dados por meio eletrônico quando esta for relativa a um investimento.

## **Os Possíveis Impactos do MAI**

Existem contradições entre as opiniões dos economistas do *mainstream* e dos economistas heterodoxos em relação ao investimento direto externo e ao MAI.

Os primeiros acreditam que o MAI traria somente benefícios aos países receptores, apesar da diminuição da autonomia dos Estados Nacionais. Assinado o acordo, as transnacionais, as nações da tríade e, principalmente, os países em desenvolvimento obteriam ganhos. Afinal, o acordo daria maior segurança a este tipo de investimento, contribuindo para o seu aumento, o que levaria ao crescimento dos níveis de emprego e renda, ao aumento da tecnologia e da competitividade internacional. Os países em desenvolvimento seriam os principais beneficiados, passando a receber ainda mais IDE, já que o acordo diminuiria os riscos do investimento direto externo, que devido ao contexto de incerteza, seriam maiores na periferia.

Já os segundos acreditam que o MAI não traria somente benefícios aos países receptores, mas também problemas de balanço de pagamentos (algumas transnacionais importam matérias primas, equipamentos etc, mas produzem para o mercado interno). Além disso, o acordo faria com que os Estados Nacionais perdessem parte de sua autonomia, como o direito de exigir contrapartidas das transnacionais. Deste modo, os principais ganhadores com este tipo de acordo seriam as transnacionais, que poderiam investir livremente, sem precisar atender às exigências feitas pelos países receptores quanto à composição nacional do produto ou à geração de empregos, por exemplo. O MAI poderia vir, inclusive, a ser prejudicial para alguns dos países que os assinassem, em especial para aqueles que são principalmente receptores de investimento direto externo, como o Brasil, que perderiam seu poder de “barganha” com as grandes empresas transnacionais.

Abaixo, podem ser vistas com mais detalhes as opiniões, tanto dos economistas do *mainstream* quanto dos heterodoxos a respeito do acordo e as principais críticas a ambos os pontos de vista:

### **O Ponto de Vista do *Mainstream***

Economistas do *mainstream* tais como Bernard Hoekman, técnico do Banco Mundial, acreditam que a abertura ao investimento direto externo deve ser total, ou seja, que os países receptores destes investimentos não devem fazer exigências às empresas transnacionais quanto à porcentagem de nacionalização mínima ou de uma contrapartida em exportações. Afinal, o investimento direto externo traria benefícios ao país receptor, como o aumento da tecnologia, do nível de emprego, dos salários e da sua capacidade exportadora, de modo que não haveria motivos para impedir este tipo de investimento.

Sendo assim, o MAI só traria benefícios aos países que o assinassem, pois protegeria os investidores internacionais contra a discriminação e a expropriação. Os defensores deste acordo, como *U.S. Council for International Business* (Conselho Internacional de Negócios dos Estados Unidos), *National Association of Manufacturers* (Associação Nacional Manufatureira) e *European-American Chamber of Commerce* (Câmara Euro-Americana de Comércio) argumentam que, com aumento da segurança do investimento no exterior e diminuição das contrapartidas exigidas dos investidores pelos países receptores de investimento direto externo, haverá um crescimento dos fluxos de IDE, o que contribuirá para aumentar os níveis de tecnologia, do crescimento do produto, do emprego e da renda nos países que participarem deste acordo. Além disso, Hoekman ainda argumenta que estas restrições não têm utilidade, pois elas obrigam as empresas a fazer o que fariam de qualquer jeito ou há mecanismos para se escapar delas.

Essa visão deixa de lado os possíveis efeitos negativos e talvez até desastrosos do IDE na balança de pagamentos do país, em função das remessas de lucro. Esse seria um dos motivos para se exigir contrapartida em exportações da empresa que quer se instalar. Entretanto, o autor argumenta que as multinacionais irão exportar mesmo não sendo obrigadas. Isso se deve à forma que o IDE tomou hoje em dia: o *global sourcing*, ou seja, a realização da produção em nível global com plantas especializadas em um único produto ou componente, o que pressupõe exportação das filiais ao resto do mundo. É importante salientar que em função do perfil da demanda global dos países em desenvolvimento e da tecnologia utilizada para a montagem de plantas, as empresas utilizam grandes escalas. A produção dessas filiais excede em muito a demanda, obrigando-as a exportar.

O aumento de tecnologia nos países em desenvolvimento em função da instalação de multinacionais (*spillovers*) acontece dependendo das características do país receptor do IDE, e não da existência de TRIMs que obriguem as multinacionais a fazer *joint ventures* com empresas nacionais. Hoekman e Johnston defendem que as economias mais atrasadas se beneficiam com a entrada das multinacionais, pelo fato de haver nessas economias poucos empresários locais e a maior parte da renda do país ser composta por salários. Como as multinacionais têm maior produtividade do que as poucas empresas locais, a produtividade média do país aumentaria, acompanhada de um aumento nos salários e na renda. Mas segundo Thompson, em países mais industrializados como o Brasil, a renda pode cair em função do grande poder das multinacionais, que concorrem em condições desiguais com as empresas nacionais. Assim, aumenta a massa

salarial, mas cai o montante da renda incorporada sob a forma de lucros pelos empresários locais, o que pode levar inclusive a uma diminuição da renda no país. De acordo com vários autores, como Celso Furtado, Fernando Henrique Cardoso, Otaviano Rodriguez, Maria da Conceição Tavares, entre outros, o desemprego estrutural e as características oligopolistas dessas multinacionais podem não fazer aumentar nem mesmo o salário médio do país, dada a oferta elástica de mão-de-obra no Brasil e a capacidade de formação de preços que essas empresas possuem, permitindo que elas se apropriem dos benefícios do aumento de produtividade.

Ainda em consideração aos *spillovers*, o autor argumenta que o IDE estimula o investimento em P&D, principalmente em casos de *joint ventures*, pois a empresa nacional, tendo uma poderosa multinacional atrás, têm mais segurança para fazer esse investimento. Entretanto, como foi visto anteriormente neste trabalho, as empresas transnacionais têm optado cada vez mais por filiais de sua propriedade do que por *joint ventures* com empresas locais ao se instalarem fora de seu país-sede, pois temem criar novos concorrentes ao ceder tecnologias-chave para outras empresas. Além disso, não adianta obrigar as multinacionais a fazerem contratos de transferência de tecnologia com empresas locais. Afinal, as transnacionais podem fornecer tecnologias de segunda ou pior geração para evitar a concorrência futura.

Hoekman e Johnston defendem também que obrigações como as acima descritas não precisam ser exigidas, pois há transferência de tecnologia para as empresas nacionais através da livre mobilidade do trabalho. O país terá ganhos independentemente de o trabalhador sair ou não da firma multinacional, pois se ele sai da firma há transferência de tecnologia. Caso a multinacional queira impedir esta mobilidade, terá que pagar salários mais altos, elevando a renda do país. A falta de capacitação das firmas locais pode culminar em uma incapacidade de absorver a tecnologia.

Apesar de Hoekman e Jhonston serem favoráveis à liberalização do IDE, eles acreditam que algumas TRIMs, como a exigência de uma porcentagem de nacionalização das filiais que desejem se instalar, podem melhorar a distribuição da renda dos países receptores do investimento, já que as multinacionais são oligopólios e os fornecedores nacionais concorrem em mecanismo de concorrência perfeita. A imposição dessa TRIM é favorável aos produtores de insumos e desfavorável aos consumidores finais. Devido ao ônus que essa restrição impõe aos consumidores, ela ainda não é considerada a melhor solução.

Hoekman e Jhonston alegam ainda que não seria necessário exigir que as empresas transnacionais exportem um determinado percentual de sua produção, já que cada vez mais empresas têm optado pela estratégia global, o que faz com que elas exportem, mesmo que o país em que se instalem não faça exigência alguma. Porém, como já foi visto nos itens acima, nem todas as empresas optam pela estratégia global, de modo que a TRIM que obriga a filial da multinacional a exportar tem sentido, já que apenas 7% das transnacionais produzem em nível global, segundo Thompson. Portanto, nem todas as filiais instaladas irão exportar com certeza.

Ao mesmo tempo, de acordo com Maurício Mesquita Moreira, as empresas transnacionais em geral têm aumentado seus coeficientes de importação, o que pode levar os países em que estas empresas se instalam a enfrentar problemas de balanço de pagamentos. Este seria o caso do Brasil, onde os principais motivos para a atração de transnacionais são o grande mercado interno e a possibilidade de conquistar o mercado regional aberta pelo Mercosul. Em um país em que a maior parte das transnacionais se instala buscando vender para o mercado interno, ou no máximo regional, a liberalização faz com que o coeficiente de importações aumente mais que o de exportações.

Sendo autores do *mainstream*, Hoekman e Jhonston podem não ter a melhor visão para o Brasil, um país receptor, e não exportador, de IDE. As TRIMs como a exigência de conteúdo nacional e de exportação de uma porcentagem da produção podem ser favoráveis a um país como o Brasil, apesar de levarem a um aumento dos custos de produção, pois o país tem uma distribuição de renda muito ruim e sofre com problemas de balanço de pagamentos. Não há nenhuma vantagem em se abrir e aceitar completamente a globalização se não conseguirmos que a maior parte da população do país consiga se apropriar de seus ganhos.

### **A Visão Heterodoxa**

Os economistas heterodoxos, tais como Grahame Thompson, acreditam que o IDE não seria uma forma tão barata de se receber tecnologia e recursos externos, pois é preciso levar em consideração o serviço do IDE, como remessas de lucros e *royalties*. A maior parte das filiais de empresas transnacionais importa uma grande quantidade de partes e componentes de seus produtos. Muitas delas, no entanto, produzem somente para o mercado interno ou exportam muito pouco, o que causa desequilíbrios do balanço de pagamentos. Seria, portanto, razoável exigir das empresas transnacionais alguma contrapartida para que se instalem em um país.

Thompson e outros opositores do MAI, como Clarke, argumentam que o MAI aumenta o poder das empresas transnacionais frente aos Estados Nacionais. Afinal, ele dá inúmeras garantias às empresas que se instalam em um país, sem que esta nação possa exigir dela qualquer contrapartida como a exigência de uma porcentagem de nacionalização mínima, a exigência de uma contrapartida em exportações, ou de mão de obra nacional a ser contratada. Assim, os Estados nacionais perdem autonomia. O poder político passará a servir aos interesses dos investidores, e não mais dos cidadãos. Sforza-Roderick, Nova e Weisbro e Clarke ressaltam ainda que as áreas da política pública mais afetadas pelo MAI serão:

- A criação de empregos: Segundo Clarke, o MAI deixaria os governos de mãos atadas para desenvolver políticas de criação de empregos, pois proíbe os Estados nacionais de exigir que os investidores estrangeiros criem uma determinada quantidade de empregos e empreguem uma certa

quantidade de mão de obra nacional. Além disso, o MAI dificultará a implantação de políticas regionais para a criação de empregos nas regiões mais pobres de um país. Isso aconteceria porque mesmo sem a implantação do MAI, muitas empresas alegam que estão sendo desfavorecidas em relação a outras instaladas em partes de um país onde existam incentivos fiscais ou subsídios a sua instalação. O MAI ainda interferiria na qualidade dos postos de trabalho criados em cada país, pois impede que os governos se assegurem da existência de trabalhos na área de pesquisa e desenvolvimento, por exemplo, na qual se criam melhores empregos e paga-se bons salários. Sforza-Roderick, Nova e Weisbro adicionam ainda que leis para a proteção dos trabalhadores, como requerimentos para que empresas que deixem de ofertar postos de trabalho em um país, transferindo-os para outro, paguem uma taxa adicional de impostos ao governo.

- Saúde pública: Segundo Clarke, o MAI só permite que os países protejam setores relacionados à segurança nacional. Isso afetaria o setor de saúde pública de vários países, pois o acordo impõe restrições aos governos quanto ao estabelecimento de monopólios, aos incentivos e subsídios dados às empresas estatais, além dos direitos de privatização. Caso o setor de saúde pública não seja considerado como uma exceção no acordo, os investidores internacionais no ramo de saúde poderão alegar que os governos estariam realizando *dumping* ou adotando posição monopolista neste setor. Se as autoridades internacionais considerassem que o sistema de saúde privado têm razão neste sentido, o acordo poderia levar à destruição do sistema público de saúde, o que seria prejudicial principalmente para a camada mais pobre da população.
- Meio ambiente: Caso não se faça uma legislação paralela ao MAI referente à proteção ambiental, quando este acordo entrar em vigor, os Estados Nacionais poderão impor menos exigências às empresas transnacionais em relação à preservação do meio ambiente. Segundo Sforza-Roderick, Nova e Weisbro, algumas medidas tomadas para a preservação do meio ambiente ou da saúde dos cidadãos de um país pode ser interpretada como expropriação dos ativos dos investidores ou requerimentos de performance considerados ilegais pelo MAI. Alguns exemplos disso seriam banir a produção ou venda de produtos perigosos, leis para a preservação de terras ou recursos valiosos, requerimentos quanto ao uso de materiais reciclados ou recicláveis na produção e incentivos dos governos às firmas não poluentes.
- Política Industrial: De acordo com Sforza-Roderick, Nova e Weisbro, alguns tipos de política industrial são considerados ilegais no MAI, pelo fato de constituírem uma desvantagem aos investidores estrangeiros em relação às empresas locais. Alguns exemplos disso seriam programas que direcionem fundos para o desenvolvimento de empresas locais, leis que requeiram que os bancos direcionem investimentos para as regiões menos desenvolvidas de um país, leis de incentivo ao

crédito para negócios pertencentes à membros de minorias (deficientes, minorias raciais) ou mulheres, programas municipais ou estaduais para a concessão de empréstimos ou subsídios a empresas cujas atividades tenham início nas casas de seus proprietários e programas de empréstimos ou subsídios para pequenas empresas.

- Sforza-Roderick, Nova e Weisbro adicionam ainda que alguns oponentes do MAI acreditam que o acordo proibirá sanções unilaterais contra aqueles que violem os direitos humanos. Alguns exemplos disso seriam a proibição de leis que impeçam as firmas com sede no país em questão de instalar filiais em países que desrespeitem os direitos humanos, dos trabalhadores e o meio ambiente. Aqueles que propuseram o acordo, por outro lado, acreditam que sanções ao comércio ou investimento internacional não são as melhores maneiras para fazer com que um país passe a respeitar os direitos humanos.

Os proponentes do MAI, no entanto, acreditam que os pontos enfatizados acima pelos oponentes do acordo seriam na verdade pretextos para o protecionismo.

Segundo Sforza-Roderick, Nova & Weisbro, o MAI ainda poderá vir a acelerar uma “nivelção por baixo”, já que os países serão pressionados a competir pelo investimento direto externo diminuindo sua regulamentação e o padrão de vida de seus habitantes, baixando salários e diminuindo a proteção ao meio ambiente.

Segundo Vallianatos, outro importante problema seria o fato de o MAI estar sendo negociado de forma não democrática, excluindo os líderes políticos dos países em desenvolvimento. Esta exclusão se justificaria, segundo os defensores do acordo, pelo fato de estes países só precisarem se comprometer com o MAI caso assinem o acordo por livre e espontânea vontade e para que os resultados do acordo reflitam um consenso a respeito das virtudes da liberalização econômica.

Vallianatos ressalta ainda que o MAI seria um acordo unilateral, pois dá aos investidores internacionais diversos direitos sem exigir deles quaisquer responsabilidades.

De acordo com Clarke, outro motivo para dar especial atenção ao MAI é que se um país decidir voltar atrás de medidas liberais tomadas anteriormente, ele será impedido de fazê-lo se fizer parte do acordo. Caso um país não concorde com alguma das regras do MAI e não as adote ao assinar o acordo, terá que marcar datas limite para que elas entrem em vigência. Além disso, após assinado, o MAI terá vigência por cinco anos, além de continuarem a cobrir investimentos feitos durante este período por mais quinze anos. Uma vez que o país ratificar este acordo, ficará preso a ele por pelo menos vinte anos. Por estas razões, é necessário que o Brasil conheça bem o acordo antes de assina-lo ou de decidir fazer parte da ALCA, já que as regras do MAI são inspiradas nas desta área de livre comércio.

## Conclusão

Ao poder fragmentar os investimentos através da internacionalização de diversas partes da cadeia produtiva em velocidades diferentes, as transnacionais puderam integrar seu sistema produtivo de certa maneira que as atividades de suas filiais deixaram de ser restritas ao atendimento do mercado local, o que fez com que a existência de um grande mercado nacional passasse a ser menos importante para atrair o IDE. Afinal, a medida de escala relevante não se dá mais ao nível de uma fábrica ou unidade nacional, mas do sistema corporativo como um todo.

Atualmente, os investidores têm dado mais peso a características como diferenças de custos entre as diversas localidades, facilidade de fazer negócios e a existência de habilidades complementares aos serviços das empresas. Além disso, eles têm dado preferência a locais onde possam estar conectados à economia global e caracterizados pela transparência, previsibilidade, dinamismo interno, grande quantidade de trabalho humano qualificado e políticas consistentes que reconheçam a crescente importância da forte complementaridade entre o comércio internacional e o IDE.

A partir do momento em que o investimento direto externo supera o comércio internacional, aumenta a importância de se escolher o parceiro certo: o melhor país para cada empresa e a melhor empresa para cada país. A partir daí, surge uma importante questão: Será que a firma investidora realmente trará benefícios ao Estado em que se instalou, aumentando seu nível de emprego, renda e sua competitividade internacional? Seriam duráveis as alianças entre Estado nacional e empresas transnacionais? Firmas líderes costumam trazer maiores benefícios aos países em que se instalam, mas atendem menos aos requisitos de adaptação impostos pelos governos.

Os países têm percebido que precisam adaptar suas políticas às das empresas para poder atraí-las, já que elas são aliadas indispensáveis. Isso faz com que os governos se deparem com diversos dilemas no momento de elaborar uma política que maximize o potencial de um país para atrair IDE. O presidente Fernando Henrique Cardoso tomou algumas medidas bem vistas pelos investidores estrangeiros, como por exemplo a estabilização econômica conseguida com o Plano Real, o endurecimento das leis de proteção à propriedade intelectual e avanços na liberalização do investimento direto externo, como a garantia de tratamento igual aos das empresas estrangeiras instaladas no Brasil e empresas nacionais. Ao mesmo tempo, para conseguir a estabilização, foi preciso manter o câmbio sobrevalorizado até 1999, o que diminuiu a competitividade das exportações do país e fez com que fornecedores nacionais fossem preteridos em relação aos seus concorrentes no exterior e levou muitas empresas brasileiras à falência. Estas duas medidas são impopulares aos olhos dos investidores estrangeiros, pois a existência de bons fornecedores nacionais

aumenta a atratividade do país e o câmbio sobrevalorizado inviabilizava economicamente a exportação da produção das filiais das empresas transnacionais instaladas no Brasil.

O controle para impedir o aumento dos salários reais e diminuir as possibilidades de volta da inflação também seria uma faca de dois gumes. Se por um lado permite uma redução dos custos das empresas que aqui se instalam, além de ser um importante instrumento para se conseguir e manter a estabilidade, o que é bem visto aos olhos dos investidores, por outro diminui o poder de compra do mercado nacional em um país onde o câmbio estava sobrevalorizado, dificultando as exportações. Esta contração do mercado pode fazer com que muitas empresas passem a operar com grande capacidade produtiva ociosa, o que encarece suas operações.

Além disso, em um país como o Brasil onde o mercado consumidor exige produtos sofisticados e a produção nacional é constituída principalmente por *commodities* agrícolas e industriais, a estabilidade do balanço de pagamentos, a qual é bem vista pelos investidores estrangeiros, exige uma política de *stop & go*: quando o país cresce, aumenta o déficit da conta corrente, por isso é preciso “segurar” o crescimento no período subsequente, para garantir o equilíbrio do balanço de pagamentos. Como o crescimento sustentado do mercado é um dos maiores incentivos à entrada de fluxos de IDE, uma política como esta pode ter efeitos paradoxais.

A competição dos países pelas empresas transnacionais faz com que diminua o poder de barganha dos governos com as empresas transnacionais. Afinal, os Estados Nacionais controlam o acesso à terra e ao trabalho, que estão perdendo a importância relativa, enquanto as firmas controlam o capital e a tecnologia, que têm sua importância relativa aumentada. Deste modo, as firmas passam a ter poder sobre os acordos tarifários e leis ambientais dos países que se instalam. Isso leva à cooperação e ao conflito. O último acontece quando a empresa quer deixar o país ou quando o Estado quer controlar a firma. Assim, aumenta o papel das empresas transnacionais na determinação da política externa.

Hoje, os Estados Nacionais se submetem às firmas para que elas não optem por se instalar em outros países. Caso o MAI entre em vigor, os países que os assinarem serão efetivamente proibidos de impor leis que protejam o meio ambiente e, em alguns sentidos, até mesmo seus cidadãos, já que as firmas querem a desregulamentação do mercado de trabalho para se aproveitar da alta oferta de trabalhadores, o que diminui os salários, ou para poder demitir sem incorrer em altos custos quando diminui a demanda por seus produtos ou serviços. Já aqueles que não o assinarem podem ser preteridos pelas empresas transnacionais no momento da escolha da locação para a instalação de uma filial em relação àqueles que o assinarem. Deste modo, muitos países que não participaram da elaboração da MAI se verão “forçados” a assinar um acordo que os fará perder autonomia para não sofrer com a reversão dos fluxos de IDE.

Um acordo como o MAI tem efeitos diversos para diferentes tipos de países. Países-sede das multinacionais podem se beneficiar com este acordo, pois ele facilita a expansão das empresas nele sediadas em nível global e a repatriação dos lucros destas corporações. Já países receptores de IDE podem ser prejudicados por um acordo como este, pois seus governos perdem grande parte de seu poder de barganha com as empresas transnacionais, pelo fato de o MAI proibir exigências que permitiriam que a população destes países pudesse obter maiores benefícios com a entrada do IDE. Abaixo estão brevemente expostas as diferenças entre os países receptores de IDE e os investidores externos, através dos exemplos do Brasil e da Inglaterra.

O Brasil e Inglaterra são muito diversos em relação ao IDE. O Brasil é principalmente um receptor de IDE e está inserido em um mercado comum pequeno, o MERCOSUL, ao contrário da Inglaterra, que por tradição é um grande investidor externo e faz parte do maior mercado comum do mundo, a União Européia. Enquanto o primeiro tem pouca integração com a economia mundial (razão comercial de 14%), o segundo possui grande integração (razão comercial de 55%).

Mesmo se caracterizando como receptor de IDE, a participação desse tipo de investimento na formação bruta de capital fixo no Brasil é baixa, chegando apenas a 3% em 1994, apesar de ter crescido em toda a década de 90 e de manter essa tendência, em grande parte devido ao programa de privatizações. Já na Inglaterra há uma tendência a queda do IDE ao longo da década de 90, caindo de 17%, taxa da época das privatizações inglesas, para 6,6% em 1994. Esse valor ainda está acima da média mundial, enquanto os 3% do Brasil estão abaixo, o que mostra que o IDE é muito mais importante na formação bruta de capital fixo inglesa do que brasileira. Isso explica o maior interesse brasileiro em questões como a agricultura do que na regulamentação do IDE.

Com essa análise, pode-se concluir que a poupança interna ainda é o melhor *funding* para o investimento, já que a alta taxa de dinheiro movimentada pelo sistema financeiro internacional é geralmente constituída por fluxos e não estoques de capital. O Ide, portanto, deve ser complementar, e não substituto do investimento local.

Diante desse cenário vê-se a dificuldade para estabelecer tanto acordos bilaterais como as TRIMs quanto uma regulamentação internacional que permita ao país receptor se defender e não deixar entrar investimentos que causem mais problemas de balanço de pagamentos do que benefícios em termos de geração de empregos ou que constituam apenas uma transferência da propriedade do capital de agentes nacionais para investidores estrangeiros, não adicionando nada à capacidade produtiva do país.

Sendo assim, seria melhor seguir as idéias dos membros do *mainstream*: abrir completamente as portas ao investimento externo e arcar com suas conseqüências? Ou seria melhor domá-lo, tentando aproveitar ao máximo seus benefícios?

## Bibliografia

AKYÜZ, & CORNFORD, "Capital Flows to Developing Countries and the Reform of The International Financial System", UNCTAD, 1999.

CLARKE, T. , *MAI-DAY!, The Corporate Rule Treaty*, in [www.mai.flora.org](http://www.mai.flora.org)

FRANCOIS, Joseph F. "Trade Policy Transparency and Investor Confidence - The Implications of na Effective Trade Policy Review Mecchanism " in [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

FOGAL, C., *Multilateral Agreement on Investment – General Overview*, in [www.mai.flora.org](http://www.mai.flora.org)

GONÇALVES, BAUMANN, PRADO & CANUTO --*A Nova Economia Internacional: uma Perspectiva Brasileira "*

JOHSON, Donald J. "International Trade and Investment - Fostering a Coincidence of Interests " in [www.oecd.org](http://www.oecd.org)

HOEKMAN & SAGGI "Multilateral Disciplines for Investment-Related Policies?" in [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

MOREIRA, Maurício M., "Estrangeiros em uma economia aberta: Impactos Recentes sobre a Produtividade, a Concentração e o Comércio Exterior", BNDES, 1999.

STOPFORD, STRANGE & HENLEY, "Rival States, Rival Firms: Competition for Market Shares" , Cambridge University, 1991.

SFORZA-RODERICK, NOVA & WEISBRO, *Writing a Constitution of a Single Global Economy, A Concise Guide t the Multilateral Agreement on Investment – Suporters' and Oponents' Views*, in [www.mai.flora.org](http://www.mai.flora.org)

THOMPSON, Grahame "O Reino Unido e o Brasil no Processo de Globalização" in [www.itarmaraty.gov.br](http://www.itarmaraty.gov.br)  
UNCTAD, "FDI Determinants and TNC Strategies, the Case of Brazil", 1997

VALLIANATOS, M. , "In Focus: Multilateral Agreement on Investment", in [www.mai.flora.org](http://www.mai.flora.org)

WATAMANIUK, B., *Summary of the MAI Text*, in [www.mai.flora.org](http://www.mai.flora.org)

"FDI Determinants and TNC Strategies: The Case of Brazil", UNCTAD, 16 de dezembro de 1997.

"Informal Seminar on Multilateral Rulesfor Investments - in [www.oecd.org](http://www.oecd.org)

"Multilateral Agreement on Investment " in [www.oecd.org](http://www.oecd.org)