



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA
CAMPUS V
CENTRO DE CIÊNCIAS BIOLÓGICAS E SOCIAIS APLICADAS
MESTRADO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

ANAHI DE CASTRO BARBOSA

Atração de Investimento Externo Direto no Brasil 2003 - 2010

JOÃO PESSOA – PB
2012

ANAHI DE CASTRO BARBOSA

Atração de Investimento Externo Direto no Brasil 2003 - 2010

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais.

Orientadora: Prof^ª Dr^ª Cristina Carvalho Pacheco

JOÃO PESSOA – PB
2012

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA SETORIAL CAMPUS V – UEPB

B238a	<p>Barbosa, Anahi de Castro. Atração de investimento externo direto no Brasil 2003 - 2010 / Anahi de Castro Barbosa. – 2012. 184f. : il. Color</p> <p>Digitado. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade Estadual da Paraíba, Pró-Reitoria de Pós Graduação e Pesquisa, 2012. “Orientação: Profa. Dra. Cristina Carvalho Pacheco, Curso de Relações Internacionais”.</p> <p>1. Investimento externo direto. 2. Corporações transnacionais 3. Planejamento governamental no Brasil. I. Título.</p> <p>21. ed. CDD 338.981</p>
-------	--

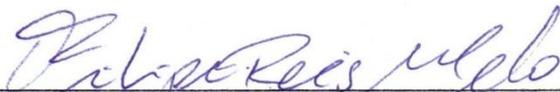
Atração de Investimento Externo Direto no Brasil 2003 - 2010

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais.

Aprovada em 04/12/2012.



Profª Drª Cristina Carvalho Pacheco / UEPB
Orientadora



Prof. Dr. Filipe Reis Melo / UEPB
Examinador



Prof. Dr. Marcos Costa Lima / UFPE
Examinador Externo

A meu filho amado, Pietro.

AGRADECIMENTOS

A Deus.

À minha família, em especial ao meu filhote lindo e a meus pais queridos, pelo amor a mim dedicado, pelo respeito às minhas opções e suporte imprescindível.

A Universidade Estadual da Paraíba na pessoa do coordenador do Programa de Pós-graduação Prof. Dr. Henrique Altemani por ter me proporcionado a possibilidade de realizar este trabalho, disponibilizando os meios para tal.

À Prof.^a Dra. Cristina Carvalho Pacheco, pela disponibilidade em me orientar, aliando competência, gentileza e respeito.

Aos Drs. Filipe Reis Melo e Marcos F. da Costa Lima que a despeito dos múltiplos afazeres se dispuseram a examinar este trabalho trazendo uma visão crítica.

Aos colegas de curso, João Ricardo, Renata, Sandra, Mariana e João Paulo, pela cooperação, solidariedade e amizade.

Aos funcionários da UEPB, pela presteza e gentileza que sempre apresentaram no desempenho de suas funções.

À CAPES pelo financiamento parcial deste trabalho.

À Secretaria de Turismo e Desenvolvimento Econômico do Governo do Estado da Paraíba, na pessoa do secretário geral de Turismo e desenvolvimento Renato Feliciando e o secretário executivo de Indústria e Comércio Marcos José de Araújo Procópio, pelo aprendizado e oportunidade de pensar o desenvolvimento para meu amado estado: Paraíba. As minhas queridas colegas Renata, Maria, Elze, Dani e Leny pela amizade e companheirismo.

A Isaac, por me fazer sorrir.

Ao leitor.

A todos aqueles que direta ou indiretamente participaram da construção e desenvolvimento deste trabalho.

Utopia e Planejamento Econômico

O pensamento social brasileiro, do povo e da elite, brota da certeza de que algum dia será criado um novo e melhor tipo de sociedade nesta terra meridional. Assim, a identidade nacional brasileira constrói-se por uma utopia, pela idéia de que, repetindo o ditado popular já certamente ouvido por todo brasileiro, aqui existirá uma sociedade "em que serão abolidas as barreiras de raça, classe e cor".

Esta esperança em um futuro maravilhoso marca a identidade nacional brasileira em contraste com a de outros povos.(...) [O Brasil] se constrói pela esperança em um futuro radioso. A identidade ancorada no devir tem raízes profundas no messianismo português, associado ao Sebastianismo. (...) O deslocamento da interpretação do conceito de raça para o do conceito de cultura aconteceu, no Brasil, com Gilberto Freyre. (...) os brasileiros passaram não a ter vergonha de sua cor morena, mas orgulho devido ao que tinham sido capazes de criar um País novo e diferente. Passaram a se achar bonitos e se considerar felizes de serem eles mesmos. Passaram a gostar mais ainda do Brasil.

A utopia brasileira foi traduzida para a política, no decorrer do século XX, de muitas maneiras. Marxistas, como Caio Prado, já embutiam em sua análise a idéia de alteração radical e inevitável do sistema econômico e político. Os líderes nacionais que marcaram nossa história foram aqueles que fizeram o povo sonhar, pela apresentação de evidências tangíveis da aproximação da utopia, sempre viva no sentimento nacional. (...) Sonhos são criativos e, por definição, indisciplinados. Por isto é que a tradução da utopia brasileira para a política econômica não poderia se dar de outra maneira que a de flexíveis metas, como as associadas ao sorriso de JK ou ao pensamento generoso de Celso Furtado. A transformação da utopia nacional em projeto nacional só poderia acontecer desta forma. (...)A tradução da utopia brasileira para a política, aconteceu no passado, e só acontecerá, de novo, com a troca de expectativas e ações entre povo e elite, consubstanciada no difícil equilíbrio entre um projeto que defina objetivos nacionais e a negociação permanente da vida cotidiana. Com o reviver da intimidade entre povo e elite, decorrente de um novo compromisso de lealdade da elite ou, talvez, do surgimento de uma nova elite. Essa síntese deve ser capaz de reavivar a capacidade do brasileiro de sonhar coletivamente e despertar sua criatividade. Este é o verdadeiro projeto nacional, aquele que emociona o povo, seus artistas e poetas.

Então, o Brasil viverá um novo sonho que resgatará a utopia que seu povo fez sagrada.

George Zarur.

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo analisar a atração de investimentos no Brasil (2003 – 2010), consoante a análise do IED e seu padrão de entrada no país, enquanto instrumento da internacionalização produtiva das CTNs; e conforme a análise da estratégia governamental para fomentar a atratividade do país enquanto política híbrida de caráter industrial e de política externa. Para tanto, faz-se necessária a análise do cenário internacional contemporâneo; com enfoque na evolução da governança econômica e regimes internacionais de maior relevância tais como de comércio, financeiro e de investimentos. Em seguida, explora-se a abordagem dos fundamentos analíticos do investimento externo direto e seus impactos nas economias hospedeiras em desenvolvimento, para que se possa melhor apreender como se dá a relação entre o capital externo e a promoção de desenvolvimento econômico do país de destino. Ante o cenário que se apresenta, observa-se que a economia brasileira tem se mostrado dependente da entrada de recursos externos, de modo que, historicamente, é possível identificar diferentes padrões de entrada do IED no país. Por fim, verifica-se que há uma relação histórica entre o industrialismo, IED e o planejamento governamental no Brasil. Atualmente, o cenário tem admitido um resgate do planejamento governamental e permite a concordância entre as funções do Estado contemporâneo e a promoção do desenvolvimento nacional, a despeito da herança neoliberal da década de 1990.

PALAVRAS-CHAVE: Investimento externo direto. Corporações transnacionais. Planejamento governamental

A B S T R A C T

This study aims to analyze the attraction of investments in Brazil (2003 - 2010), according to the analysis of FDI and its pattern of entry into the host country, as an instrument of productive internationalization of TNCs. Another approach is to examine the strategic government to boost the country's attractiveness as a hybrid of an industrial policy and foreign policy. Therefore, it is necessary to analyze the contemporary international scene, focusing on the evolution of economic governance and international regimes of greatest relevance such as trade, finance and investment. Then it is important to explore the fundamentals of analytical approach in foreign direct investment and its impact on developing economies, so that we can better understand how the relationship between foreign capital and the promotion of economic development is settled. Thus the Brazilian economy has shown dependent inflow of external resources, which allows us to identify different patterns of entry of FDI in the country. Finally, it appears that there is a historical relationship between industrialism, FDI and government planning in Brazil. Today, the scenario has allowed the resumption of government planning and the promotion of national development, despite the neoliberal legacy of the 1990s.

KEYWORDS: Foreign direct investment. Transnational corporations. Government planning

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1	-	Dimensões espaço temporais da globalização	29
QUADRO 2	-	Perfil organizacional da globalização	30
QUADRO 3	-	Mudanças nos Regimes Econômicos entre 1945 até a contemporaneidade ...	43
QUADRO 4	-	Teorias sobre Investimento Externo Direto	69
QUADRO 5	-	Paradigma eclético de Dunning	79
QUADRO 6	-	Fases da Economia Brasileira e sua relação com o IED	92
QUADRO 7	-	Revisão teórica acerca de IED	115
QUADRO 8	-	Fases do IED no Brasil e aplicabilidade teórica	117
QUADRO 9	-	Distribuição dos investimentos setoriais previstos no Plano de Metas	130
QUADRO 10	-	Economia, Inserção Internacional e Planejamento no Brasil	139
QUADRO 11	-	Classificação de políticas industriais	144
QUADRO 12	-	Setores de Negócios Prioritários para a Sala do Investidor	159
QUADRO 13	-	Agências de desenvolvimento estaduais	162

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 -	Fluxo de regimes internacionais	36
FIGURA 2 -	Casos de arbitragem entre: 1987 – 2000	50
FIGURA 3 -	Evolução dos BITs, DTTs e outros AIIs no período: 2000 – 2010	52
FIGURA 4 -	Fluxo de IED global e por grupo de economias: 1980 – 2010	64
FÍGURA 5 -	Ranking dos países origem de IED: 2006 – 2010	113
FIGURA 6 -	Etapas do Processo de Elaboração do PPA: 2004 – 2007	149
FIGURA 7 -	Estrutura da Governança da PDP	154
FIGURA 8 -	Estrutura da governança para a atração de investimentos no Brasil	164

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1	-	Evolução do fluxo de IED (1970 – 2010)	104
GRÁFICO 2	-	Evolução do fluxo de IED bruto no Brasil: 1990 – 2000 (US\$ bilhões)	106
GRÁFICO 3	-	Fluxo de investimentos globais: 2009 e 2010 (bilhões de dólares)	110
GRÁFICO 4	-	Influxo de IED no Brasil de 2000 a 2010 – US\$ bilhões	112
GRÁFICO 5	-	Distribuição setorial do IED no Brasil no período: 2000 – 2010	114
GRÁFICO 6	-	Taxa de crescimento e evolução do PIB em US\$ bilhões	131
GRÁFICO 7	-	Distribuição setorial do PIB (1955 – 1960)	131
GRÁFICO 8	-	Taxa de crescimento do PIB (1961 – 1969)	133
GRÁFICO 9	-	Taxa de crescimento do PIB (1968 – 1978)	134
GRÁFICO 10	-	Taxa de Crescimento dos setores no período 1968 – 1979	134

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - Distribuição setorial do IED em US\$ milhões

111

LISTA DE SIGLAS

ADA - Agência de Desenvolvimento da Amazônia
AIIs – Acordos Internacionais sobre Investimentos
APLs - Arranjos Produtivos Locais
ABDI - Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial
Apex - Agência Brasileira de Promoção às Exportações e Investimentos
ASIT - Advisory Studies
Bacen - Banco Central
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD - Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento
BITs - Acordos Bilaterais de Investimentos
BNDE – Banco Nacional de Desenvolvimento
BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Social
BNT – Barreiras não tarifárias
CI - *Crowding in*
CO - *Crowding out*
CTN - Corporação Transnacional
DASP - Departamento Administrativo do Serviço Público
DES – Direito de Saques Especiais
DPR - Departamento de Promoção Comercial e Investimentos
DTTs – Tratados para evitar Dupla Tributação
EMN – Empresas Multinacionais
EUA – Estados Unidos da América
FMI - Fundo Monetário Internacional
GATS - General Agreement on Trade in Services
GATT - *General Agreement on Tariffs and Trade* – Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio
ICSID- *International Centre for Settlement of Investment Disputes*)
IED – Investimento Externo Direto
IPAs - *International Investment Agencies*
ISI - Industrialização por meio da substituição de importação
MAI - *Multilateral Agreement on Investments*
MDIC – Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio
MIGA – *Multilateral Investment Guarantee Agency*

MPEs – Micro e Pequenas Empresas
NAFTA - North American Free Trade Area
NFI - Novas formas de Investimento
OCDE - Organização para Cooperação e o Desenvolvimento Econômico
OIC - Organização internacional do Comércio
OLI - *Ownership, Location, Internalization*
ONU – Organização das Nações Unidas
OMC – Organização mundial de Comércio
OPEP – Organização dos Países Produtores de Petróleo
PAC - Plano de Aceleração do Crescimento
PAEG - PROGRAMA DE AÇÃO ECONÔMICA DO GOVERNO
Pacti - Programa de Apoio à Capacitação Tecnológica
PDE - Plano de Desenvolvimento da Educação
PND - Planos Nacionais de Desenvolvimento
PNQ- Plano Nacional de Qualificação
PEDs – Países em Desenvolvimento
P&D – Pesquisa e Desenvolvimento
PITCE - Política de Inovação Tecnológica e Comércio Exterior
PDP – Plano de Desenvolvimento Produtivo
PPA – Plano Plurianual
RH – Recursos Humanos
RENAI – Rede Nacional de Informações sobre o Investimento
SGP - Sistema geral de preferência
SIPRI – Sistema de Promoção de Investimentos e Transferência de Tecnologia para empresas,
e Investe Brasil
SUDENE - Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste
SUMOC – Superintendência de Moeda e Crédito
TRIPS – Tratado de Propriedade Intelectual
TRIMs - *Trade Related Investment Measures*
WAIPA – *World Association of International Investment Agencies*),
ZPE - Zona de Processamento de Exportação

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	18
1. CENÁRIO ECONÔMICO INTERNACIONAL	25
1.1 GLOBALIZAÇÃO	26
1.2 GOVERNANÇA GLOBAL	32
1.2.1 Governança Global e Regimes	35
1.3 GOVERNANÇA ECONÔMICA INTERNACIONAL	38
1.3.1 Regimes Econômicos Internacionais	41
1.3.1.1 Regime Internacional de Comércio.....	46
1.3.1.2 Ausência de um Regime Internacional de Investimentos	49
1.3.1.3 Regime Monetário Internacional	53
1.3.1.4 Sistema Financeiro Internacional	58
2. FLUXO DE INVESTIMENTO EXTERNO DIRETO NO MUNDO	63
2.1 CONCEITO DE INVESTIMENTO EXTERNO DIRETO	65
2.2 TEORIAS SOBRE FLUXO DE INVESTIMENTO EXTERNO DIRETO	68
2.2.1 IED como fluxo de capital	69
2.2.2 Localização da produção	70
2.2.3 Organização Industrial	74
2.2.4 Internalização	77
2.3 CRESCIMENTO ECONÔMICO E INVESTIMENTO EXTERNO DIRETO	80
2.4 FATORES DETERMINANTES DE IED	83
3. RELAÇÃO ENTRE O BRASIL E O INVESTIMENTO EXTERNO DIRETO	90
3.1 PADRONIZAÇÃO DA ENTRADA DE INVESTIMENTO EXTERNO DIRETO NO BRASIL	90
3.1.1 Primeira fase: Infraestrutura e extrativista (1850 – 1920)	82
3.1.2 Segunda fase: Industrialização incipiente (1900 – 1930)	94
3.1.3 Terceira fase: Industrialização restringida (1933 – 1945)	95
3.1.4 Quarta fase: Crescimento industrial (1945 – 1960)	97
3.1.5 Quinta fase: Da década de 1960 à abertura de 1990	99
3.1.6 Sexta fase: Da década de 1990 até a contemporaneidade	104

3.1.7	Evolução do fluxo de investimento externo direto e sua disposição setorial 1990 – 2010	111
3.2	DISCUSSÃO TEÓRICA SOBRE O INVESTIMENTO EXTERNO DIRETO NO BRASIL	115
4.	PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL E POLÍTICA DE ATRAÇÃO DE INVESTIMENTOS NO BRASIL NO PERÍODO ENTRE 2003 E 2010	122
4.1	PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL E INSERÇÃO INTERNACIONAL DO BRASIL	122
4.1.1	Conceito de planejamento governamental	126
4.1.2	Planejamento governamental no Brasil	128
4.2	POLÍTICA DE ATRAÇÃO DE INVESTIMENTO EXTERNO DIRETO (PAIE)	141
4.3	POLÍTICA DE ATRAÇÃO DE INVESTIMENTOS DO GOVERNO LULA	149
4.3.1	Planejamento no Governo Lula	149
4.3.2	Política industrial	151
4.3.3	Política de Atração de Investimentos no Brasil 2003 – 2010	156
4.3.3.1	Agências que atuam na atração de Investimentos no Brasil	157
4.3.3.2	Maiores desafios e oportunidades para a atração de investimentos	165
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	170
	REFERÊNCIAS	173
	APÊNDICE	180

INTRODUÇÃO

Desde os fins do século XIX é possível identificar um fluxo de capital de empresas de países desenvolvidos em países em desenvolvimento. Havia uma predominância dos investimentos de portfólio que, normalmente, se davam mediante empréstimos ou concessões entre governos, ou governos e agentes privados. Nesse período, os investimentos eram predominantemente destinados a obras em infraestrutura, energia e extrativismo. Era comum que um governo concedesse o privilégio do monopólio para que determinada empresa explorasse uma atividade econômica específica. Nesse sentido, os investimentos possuíam predominantemente um caráter oportunístico e a diferenciação entre investimento externo e portfólio era ainda mais difícil de ser feita.

A partir da década de 1950, com a expansão das então denominadas corporações transnacionais americanas, há uma intensificação do fluxo dos investimentos externos diretos. A expansão do investimento externo direto do período entre a década de 1950 a 1970 reflete a internacionalização produtiva das corporações transnacionais. Com o aprofundamento da globalização - fruto do acúmulo de riqueza monetária e financeira - há um processo crescente de interpenetração das economias nacionais, o que favorece a emergência de formas cada vez mais sofisticadas de investimentos.

Com o fim do sistema Bretton Woods, a década de 1970 testemunha a consolidação dos euromercados e o contínuo processo em direção à liberalização dos fluxos de capitais. Há um aprofundamento da globalização financeira, o que se materializa com as medidas neoliberais na década de 1980.

A emergência do neoliberalismo estimulou uma reestruturação das corporações, tendo como consequência uma mudança nos padrões de fluxos de investimentos diretos estrangeiros. O IED passa a ser associado à promoção do crescimento econômico, competitividade na economia, transferência tecnológica etc..

Segundo dados dos relatórios da Unctad (2010), os fluxos de IED tiveram um salto a partir da metade dos anos 1980, com uma taxa de crescimento de cerca de 30% em 1982-1981. O volume de investimentos do início da década de 1980 praticamente se duplica na década de 1990. Esse ritmo tem se estendido desde então, com recuos nos anos em que se testemunham crises financeiras a exemplo do que se passou em 2008-2009. Apesar da crise, os fluxos de IED voltaram a crescer em 2010.

De acordo com a Unctad (2010), os países subdesenvolvidos representavam apenas 17% do fluxo de IED mundial no início da década de 1990. Observa-se uma evolução surpreendente, já que, em 2008, os países subdesenvolvidos representavam 43.3%. Segundo a Unctad (2011), o cenário tem se modificado, de modo que em 2010, as economias em transição somadas às economias em desenvolvimento atingiram o patamar de 51,6% em detrimento do 48,4% das economias desenvolvidas.

Nessa nova explosão do processo de internacionalização destaca-se o papel das economias em desenvolvimento, especialmente os BRIC (Brasil, Rússia, Índia e China), enquanto fonte e destino de IED. Se, em 2004, o Brasil ocupou a 10ª posição enquanto destino dos IEDs mundiais, ultrapassando México e Itália (UNCTAD, 2005), em 2010, o país passa a ocupar a quinta posição na entrada de IED, o que reitera a percepção de atratividade por parte das firmas internacionais.

Diante deste cenário, o IED passa a assumir um papel considerável na estruturação das novas feições da economia política internacional marcada pela multipolaridade. O investimento externo direto, apesar das controvérsias, é bastante cobiçado. Acredita-se que o IED carrega um potencial de modificar as características da estrutura econômica doméstica, na medida em que pode favorecer a economia hospedeira com geração de empregos, aumento da competitividade e capacidade produtiva, dentre outras externalidades positivas tais como transferência tecnológica; cisões (*spin-off*) e efeito *spillover*.

Esses possíveis ganhos advindos da entrada de IED impulsionaram a criação de estratégias de atração e promoção de investimentos. Segundo Gonçalves (1999), essas políticas enfrentam sérios desafios, como maximizar a entrada de capitais, de modo a salvaguardar a economia doméstica das vulnerabilidades externas e dos problemas advindos da desnacionalização da economia.

Nesse sentido, o presente trabalho objetiva analisar como se dá a atração de investimentos no Brasil entre o período de 2003 a 2010. Para tanto, o estudo será realizado segundo duas perspectivas complementares: a) uma com enfoque predominantemente econômico, em que a unidade de análise é o investimento externo direto enquanto instrumento de internacionalização produtiva da corporação transnacional; b) e outra cuja unidade de análise são as estratégias do governo brasileiro voltadas para estimular ou restringir os fluxos de IED para o país. Essas estratégias se concretizam na conformação de políticas públicas de incentivo ao IED, o que está inserido na relação entre o planejamento governamental e os padrões de entrada do capital externo.

Acredita-se, portanto, que a atração de investimentos é uma política pública inserida na lógica do planejamento governamental e, historicamente, a atratividade em relação ao capital externo está voltada para o incremento da estrutura produtiva do país. Seguindo essa lógica, a atração de investimentos tem se mostrado uma ramificação das políticas industriais adotadas no país, visto que se propõe a trazer melhorias na estrutura produtiva.

Nesse sentido, quando o governo brasileiro sinaliza no âmbito internacional políticas consideradas favoráveis ao setor privado e seus investimentos; o governo federal, na verdade, expressa por meio dessas políticas públicas uma inserção econômica internacional condizente com a lógica do capital. É possível entender que a política de atração de investimentos é uma política pública híbrida, visto que possui os elementos de uma política industrial ao elencar os setores estratégicos e promover melhorias na feição produtiva do país; assim como possui um caráter de política externa, ao traçar objetivos políticos e econômicos para o Estado brasileiro incrementar as relações com países considerados estratégicos nos setores prioritários.

A atração de investimentos no Brasil entre 2003 e 2010 se concretiza: 1) por meio das políticas industriais PITCE e PDP, ao elencar os setores de interesse e apresentar os incentivos à economia nacional, o que ocorre no contexto do planejamento governamental; 2) por meio da governança entre as agências de desenvolvimento – ou agências de promoção ao investimento, IPAs¹ – que atuam no Brasil. Dentre as IPAs identificadas no Brasil, existem as de atuação no nível federal, como é o caso da APEX² Brasil. Quando se trata de agências de atração de investimentos estaduais, destacam-se dentre outras a agência Investe São Paulo, o INDI de Minas Gerais, Agência Terra Roxa do Paraná e a ADdiper, em Pernambuco.

Percebem-se vários desafios enfrentados pelo Brasil na tentativa de se construir novos espaços e novas feições econômicas e sociais. Essa busca, normalmente, orientada pelo planejamento governamental, se dá a partir da análise das oportunidades que surgem no contexto internacional. Por isso, faz-se necessário observar os fluxos de IED ao longo da história e das modificações nas feições no cenário econômico internacional. Acredita-se que há uma relação intrínseca entre a forma de inserção internacional e a política industrial adotada pelo Brasil. Dessa forma, as políticas de desenvolvimento industrial adotadas durante o Governo Lula são determinantes para a ação das agências que atuam na atração de investimentos.

¹*Investment promotion agencies* (em Inglês) que significa agência que trabalha tanto na atração de investimentos externo como na promoção de investimentos nacionais no exterior.

²Desempenha protagonismo no âmbito da governança para atração de investimentos

No capítulo 1, é discutida a conformação do cenário internacional contemporâneo; com enfoque na evolução da governança econômica e nos regimes internacionais de maior importância tais como de comércio, financeiro e de investimentos. Na primeira parte, são explorados os conceitos de globalização, governança global e regimes. Em seguida, analisar-se-á a emergência de uma nova distribuição de poder econômico que tende à multipolaridade imprimindo novas características à governança econômica global.

No capítulo 2, faz-se uma abordagem dos fundamentos analíticos do investimento externo direto e seus impactos nas economias hospedeiras em desenvolvimento. Após uma revisão bibliográfica sobre as correntes teóricas que tratam sobre Fluxo de Investimento Externo Direto; analisam-se os fatores determinantes para atrair IED e como se dá a relação entre o capital externo e a promoção de desenvolvimento econômico do país de destino.

O capítulo 3 propõe-se a apresentar um relato sobre a história do tratamento dado ao investimento direto externo pelo Brasil. Para tanto, são observados não apenas os fatores domésticos, mas também o cenário externo para caracterizar a relação histórica entre IED e o Brasil. Além de avaliar o elemento regulação dos investimentos externos diretos por meio da análise das principais normas e diretrizes governamentais, são levados em consideração o processo de tomada de decisão por parte das firmas que optam por adentrar à economia brasileira.

Objetivo Geral

O presente trabalho tem como objetivo analisar a atração de investimentos no Brasil (2003 – 2010), segundo duas perspectivas: 1) a análise do IED e seu padrão de entrada no país, enquanto instrumento da internacionalização produtiva das CTNs; 2) a análise da estratégia governamental para fomentar a atratividade do país frente ao capital externo, enquanto política pública híbrida com caráter de política industrial e de política externa.

Objetivos Específicos

- 1) Observar a emergência do sistema internacional contemporâneo, por meio da análise da evolução da governança econômica global, analisando o desenvolvimento dos regimes internacionais monetário, de comércio e de finanças;

- 2) Realizar revisão bibliográfica sobre teoria dos fluxos de IED e seus determinantes, tendo em vista analisar o potencial do IED na modificação da estrutura produtiva da economia hospedeira e a promoção de crescimento econômico;
- 3) Analisar como se dá o padrão do fluxo de investimentos externos diretos enquanto instrumento de entrada das CTNs no mundo e a importância do IED como fonte de recursos para PEDs e para o Brasil;
- 4) Verificar como tem se estabelecido historicamente a relação entre o Brasil e o IED, considerando o planejamento governamental, o industrialismo e os incentivos das políticas industriais como elementos fundamentais compreender a atração de investimentos no país;
- 5) Analisar a atração de investimentos no âmbito do planejamento dos Governos Lula (PPA 2004 – 2007 e PPA 2008 – 2011), por meio da identificação das diretrizes das políticas industriais PITCE e PDP e a atuação das principais agências voltadas para a promoção do investimento.

Metodologia

A estratégia metodológica buscou compatibilizar análise bibliográfica e documental; um estudo de caso exploratório, entrevistas e enquetes eletrônicas. No entanto, o trabalho não conseguiu atingir resultados minimamente satisfatórios em dois casos: nas enquetes eletrônicas e no caso exploratório da análise da atração de investimentos no Estado da Paraíba³.

³No início da pesquisa, buscou-se analisar como se dava a política de atração de investimentos na Paraíba para que se pudesse realizar um estudo de Caso. No entanto, não foi possível encontrar dados substanciais que fundamentasse a análise. Pode-se afirmar que não existe uma política de atração de investimentos no Estado, na medida em que não há agências ou instituições que trabalhem com a temática no longo prazo, tampouco a área é tida como prioritária no governo do Estado. Não há uma política transversal que envolva várias secretarias para fomentar a atração de investimentos. Foi possível identificar ações *ad hoc* e reativas, isto é, as ações ocorriam caso a caso, sem um planejamento de longo ou médio prazo. Não há países considerados alvo e os setores estratégicos não são bem definidos. Apesar de esforços pontuais, identificou-se uma iniciativa informal da criação de um Núcleo de Atração de Investimentos – NAI. O núcleo não é uma agência, não foi criado mediante Lei, nem tem orçamento próprio, de modo que, apesar de seus esforços, ainda é desconhecido para a grande maioria do governo. E, uma vez que haja a mudança de governo, ou mesmo de secretário; o NAI, infelizmente, não tem garantida a sua longevidade. Dentre as iniciativas do Governo do Estado, pode-se citar uma missão governamental à Cuba em 2011 e a presença em algumas feiras nacionais e internacionais, o que não muda o padrão até então existente.

Análise bibliográfica e documental

Procedeu-se a uma revisão bibliográfica e documental sobre os marcos teóricos e conceituais dessa dissertação, o que inclui documentos de planejamento, memória de missões, assim como análises independentes como as avaliações do Dieese. Nesse sentido, a pesquisa bibliográfica teve como fontes primárias os sítios oficiais da internet, bem como documentos e dados oficiais das Organizações Internacionais (OIs); e como fontes secundárias da literatura nacional e internacional, o que abrange artigos de periódicos de Administração Pública, Economia e Relações Internacionais, bem como de obras dessas e outras áreas. Ainda como fontes primárias constam entrevistas e a tentativa de se utilizar um questionário semi-estruturado conforme Anexo I. No entanto, em um universo de mais de 23 agências de promoção e atração de investimentos tanto federais quanto estaduais, obteve-se apenas resposta da Agência Terra Roxa do Norte Paraná. Foi possível realizar duas entrevistas de grande relevância sendo uma com o coordenador geral da divisão de investimentos da APEX, o Sr. Gutemberg Uchôa⁴; e outra com um funcionário da área de investimentos da APEX.

Quanto aos objetivos, a pesquisa é exploratória, coletando-se dados dos *sites* oficiais, bem como analisando a literatura selecionada e os seus principais levantamentos, ideias. A abordagem científica se apresenta por meio de uma pesquisa qualitativa, elencando-se as noções e definições que mais agreguem à pesquisa e desenvolvendo-os em conjunto com os objetivos propostos.

Justificativa

O presente trabalho apresenta elementos inovadores ao abordar áreas como planejamento governamental e atração de investimentos que tradicionalmente são pouco explorados. Outro elemento inovador é a caracterização da política de atração de investimentos enquanto política híbrida, isto é, de caráter industrial e de política externa. Ademais ressalta-se a importância da atuação de agência de promoção ao investimentos no Brasil, o que é pouco divulgado, de modo que existe uma política federal de atração de investimentos que, em circunstâncias *ad hoc*, se cruzam com as políticas das agências de promoção ao investimento subnacionais.

⁴Ocasão em que a autora ainda trabalhava na secretaria de turismo e desenvolvimento econômico.

A importância temática ancora-se em três fatores significativos: a elevação da atratividade do IED nas economias emergentes; a melhoria do crescimento econômico dessas economias no médio e longo prazo; as mudanças nas feições na governança econômica global em direção à multipolaridade; as oportunidades que emergem desse cenário e como o Brasil se posiciona com a retomada do planejamento governamental, em que está inserida a política de atração de investimentos.

1 CENÁRIO ECONÔMICO INTERNACIONAL

Neste capítulo será discutida a conformação no cenário internacional contemporâneo; com enfoque na evolução da governança econômica internacional e nos regimes internacionais de maior importância tais como de comércio, financeiro e de investimentos.

O capítulo encontra-se dividido em duas partes. Na primeira parte serão desenvolvidos conceitos teóricos fundamentais para compreender a ascensão do cenário econômico a ser estudado. Nesse sentido, serão debatidos os conceitos de globalização, cuja exposição do tema terá como fio condutor a análise de Held et al. (1999), ao mesmo tempo que será feita uma revisão bibliográfica sobre governança global. Ainda nessa seção será explorada a relação entre teoria de regimes e governança global. Uma vez apresentada a revisão bibliográfica, o passo seguinte consistirá na apresentação das relações possíveis entre a governança e a teoria dos regimes. Tal relação permitirá a compreensão do modo como tais conceitos se inter-relacionam na concepção de governança global econômica.

Na segunda parte, será feita uma análise sobre a governança econômica internacional, tendo em vista que atualmente se observa a emergência de uma nova distribuição de poder econômico que tende à multipolaridade. Há, portanto, uma série de questionamentos acerca das incertezas e sobre como desenvolver respostas institucionais aos novos desafios.

Essas transformações no cenário internacional serão exploradas por meio de dois recortes: um temporal e outro subjetivo. Com relação ao recorte temporal, optou-se como marco o resgate do período conhecido como a *Pax Britannica* marcado pelo padrão ouro; seguido do entre-guerras e a emergência do Sistema Bretton Woods (1945 – 1971); por fim, tem-se a eclosão do cenário econômico contemporâneo pós 1989.

Já com relação ao recorte subjetivo, será feita uma análise da emergência dos regimes internacionais mais importantes na composição da governança econômica internacional tais como: regime internacional de comércio; a ausência de um regime internacional sobre investimentos; regime monetário internacional; e sistema financeiro internacional.

1.1 GLOBALIZAÇÃO

Especialmente a partir da metade do século XX, as relações internacionais têm testemunhado uma série de transformações induzidas pelo processo de globalização cujos efeitos podem ser observados nas mais diversas áreas: economia, política, relações sociais e culturais. Espaço e tempo se apequenam cada vez mais, enquanto o processo de integração sociocultural se expande. Esse ambiente mais propenso ao intercâmbio de ideias, de informações e de bens e serviços também se mostra um ambiente propício à expansão da economia global. Tal interação se tornou possível graças aos avanços tecnológicos alcançados nos últimos anos e a sua incorporação ao processo econômico.

O termo globalização se difundiu bastante entre os estudiosos das ciências sociais, expandindo-se de tal modo que atingiu repercussão no senso comum. O debate acerca do tema - enquanto processo historicamente construído de transformação social, econômica e cultural na era contemporânea - possui grande heterogeneidade em seus conceitos e em enfoques diferentes do fenômeno, tanto em relação ao entendimento da dinâmica causal como no que diz respeito às suas consequências socioeconômicas.

Segundo Joseph Nye (2002), o crescimento de redes mundiais de interdependência é tão antigo quanto a história humana. O período vivenciado e conhecido como globalização traria um ineditismo tão somente relacionado à densidade e complexidade das redes de interdependência, incluindo mais atores, regiões e classes sociais. Historicamente se verificam eventos constantes de relacionamento e trocas entre sociedades politicamente organizadas. As relações entre Europa e a Ásia por meio da rota da seda podem ser consideradas um exemplo de interdependência⁵. Essa rota envolvia um pequeno fluxo de artigos de luxo voltado para a elite europeia. Esses padrões de troca não se confundem, contudo, com o fenômeno mais recente expresso por meio do aprofundamento da globalização econômica que tem se expandido bastante no século XXI.

Segundo Held et al. (1999), globalização⁶ envolve a ampliação, o aprofundamento e aceleração dos elementos de conexão mundial, o que abarca os mais diferentes aspectos da atividade humana. Essa abordagem destaca a multidimensionalidade do processo, isto é, a

⁵Segundo Held et al. (1999), trata-se de um exemplo de “globalização escassa”.

⁶Segundo Keohane (2001), globalização compreende processos, em cujo andamento os Estados nacionais veem a sua soberania, sua identidade, suas redes de comunicação, suas chances de poder e suas orientações sofrerem a interferência cruzada de atores transnacionais ou (...) o aprofundamento da distância em escala mundial através da emergência e estreitamento das redes de conexões-ambientais e sociais, assim como econômicas.

aceleração das interconexões se manifestaria em diversas dimensões tais como comercial, produtiva, financeira, política, militar, ecológica, social e cultural.

Esse processo, contudo, não é uniforme, destacando-se que determinados centros estariam mais interconectados do que outros. Há uma inclusão heterogênea nesse processo, o que traz como consequência a marginalização de zonas periféricas tanto nos processos de participação, quanto nos arranjos socioeconômicos. Com a globalização - ascensão do processo complexo e descontínuo de aprofundamento da interdependência dos mais diversos atores - os fluxos que orientam a nova geografia do conhecimento prescindem de contiguidade física. O termo globalização expressa bem o fenômeno de regiões esparsas no mundo que estão, contudo, altamente integradas; em detrimento das áreas que são marginalizadas nesse processo.

Held et al. (1999) apresentam três abordagens interpretativas sobre globalização, baseando-se nas linhas argumentativas que se sobressaem nos debates acerca da globalização: os hiperglobalistas, os céticos e os transformacionistas, que serão abordados a seguir.

A tese hiperglobalista, que conta com nomes como o de Kenichi Ohmae (1995), considera que o atual nível de integração econômica, ao interligar todas as partes do globo, não possui precedentes históricos e tornou os Estados incapazes de lidar com as transações realizadas pelas redes transnacionais de produção, comércio e finanças. As mudanças na economia mundial implicariam em mudanças profundas nas relações sociais “domésticas”.

O pressuposto subjacente a essa análise é que a globalização consiste em um fenômeno predominantemente orientado por fatores econômicos e de mercado. Esse movimento ocorre a despeito da capacidade do Estado em reagir ao processo. Há uma ênfase dada à expansão comercial e financeira global da segunda metade do século XX. Além de ressaltar a conformação de um mercado global com redes transnacionais de produção, de intercâmbio e de consumo, facilitados pela revolução tecnológica nas comunicações, logística, transportes, etc.

Dessa forma, o elemento político adquire um aspecto secundário, de modo que a gestão de bens públicos e o exercício do poder seriam cada vez mais pulverizados em outras instâncias de atuação. A lógica liberal desse pensamento justifica a ascensão de um Estado mínimo, que reorienta o exercício de suas funções ora para o mercado, ora para as instâncias de governabilidade das instituições internacionais emergentes.

Por outro lado, a abordagem cética aponta que a integração vigente salienta que a globalização enquanto fenômeno não possui caráter inédito. Dessa forma, os céticos, dentre os quais se incluem Hirst e Thompson (1996) se propõem a desmistificar o fenômeno. A

crescente regionalização dos processos de integração política e econômica é exageradamente interpretada como processo de “decadência” dos Estados, uma vez que o regionalismo econômico não é necessariamente liberal e aberto. Além disso, a corrente cética reitera a importância do Estado, na medida em que a esfera privada passaria a necessitar cada vez mais do amparo da esfera pública para criar os meios que visem fomentar maior interdependência e liberalização.

Dessa forma, os governos mantêm um papel fundamental no processo de globalização, de modo que suas ações são diretamente responsáveis pelo crescimento do comércio internacional, dos investimentos e da cooperação política em nível mundial. O Estado nacional continua sendo a instância superior de lealdade, de identificação social e de autoridade sobre os indivíduos.

A abordagem cética possui eco na interpretação de globalização que representa o processo de fluxos financeiros, comerciais e sistemas de produção baseados em uma legitimação social e política. Muito embora os céticos considerem que a emergência de novos atores tenha influenciado as transformações no contexto internacional, há uma centralidade do Estado enquanto ator principal nas Relações Internacionais.

Enquanto os hiperglobalistas abordam a emergência de homogeneização da cultura, refletindo o novo rearranjo da nova estrutura econômica inaugurada com a globalização, os céticos salientam o aprofundamento das desigualdades e mais do que a emergência de uma cultura global, apontando diretrizes que norteiam a defesa do interesse da cultura nacional.

Por fim, a tese transformacional ressalta a redução das distinções entre o espaço nacional e internacional, resultantes do processo da globalização, o que impulsiona rápidas mudanças sociais, políticas e econômicas que estão remodelando as sociedades modernas e a ordem mundial. A globalização não é vista como um processo com um fim definitivo (seja a criação de uma sociedade mundial ou de um mercado global), mas como a emergência de novos padrões de estratificação econômica e social entre os Estados e no seu interior, e pela crescente importância de formas não-territoriais de organização econômica e política.

Para compreender a globalização é preciso analisar a evolução das redes globais de interação que participam de domínios de atividade chave da interação social: político, militar, econômico, cultural, migratório e ambiental. A partir dessa segmentação pode-se evitar a redução do estudo a um único setor, e a extrapolação deste para as demais áreas das relações globais, o que pode levar a explicações monocausais do processo.

Para avaliar as formas históricas da globalização, desde as primeiras migrações que povoaram a Terra até a atualidade, exige-se a determinação de uma estrutura analítica que

sirva para comparar as diversas épocas, as mudanças e contingências que podem explicar a formação dos padrões de interconexão global que emergiram com força no final do século XX.

No quadro 1, é possível analisar as dimensões espaço-temporais da globalização definidas por Held et al. (1999): 1) amplitude - o aumento da extensão em que atividades sociais, políticas e econômicas através das fronteiras adquirem significado para indivíduos e comunidades em regiões distantes do globo; 2) intensidade dos fluxos globais ao avaliar a magnitude das interconexões que ocorrem no mundo; 3) o aumento da velocidade dos processos e da interação global; e 4) e o aprofundamento das relações entre o local e o global, considerando o impacto que eventos distantes trazem, modificando o comportamento dos agentes em diferentes partes do globo.

Quadro 1: Dimensões Espaço Temporais da Globalização

Exemplos	Meio Ambiente	Comércio	Movimentos altermundialistas
Amplitude	Alto – com marcos importantes como a Rio 92 e o Protocolo de Kyoto	Alto – crescente desde a década de 50	Alto – início na década de 1980, marco em Seattle 1999 e se consolida nos Fóruns Sociais Mundiais.
Repercussão	Alta – envolve atores múltiplos, opinião pública e interinstitucionalidade	Alta – envolve vários atores sejam estatais ou não estatais, possui grande repercussão na opinião pública	Alta – vários tipos de atores não estatais como redes transnacionais de <i>advocacy</i> , organizações não governamentais internacionais, indivíduos, etc.
Intensidade	Baixa – visto que depende de mudanças efetivas no consumo e na forma de produção.	Alta – o processo acelerado de liberalização das economias e redução das barreiras comerciais, associada a inovações tecnológicas e logísticas que favorecem o comércio internacional.	Baixa – na medida em que se expressa com mais intensidade periodicamente, em momentos de maiores dificuldades enfrentadas na gestão dos bens públicos internacionais.
Velocidade	Baixa	Alta – com tendência a decrescer desde os impasses da Rodada Doha.	Alta – os manifestos se espalham como virais e com alta velocidade.

Fonte: Elaborado pela autora de acordo com Abdala (2007).

Já com relação às dimensões organizacionais, o fenômeno globalização passa a ser analisado segundo os padrões que organizam as interconexões globais nos vários campos das relações sociais. Assim associados às dimensões existem os seguintes fatores: infraestrutura, institucionalização, estratificação e modos de interação (ver quadro 2).

- A infraestrutura da globalização é o suporte para as redes globais, que mediam os fluxos e a conectividade. São de caráter físico (transportes, comunicações), regulador/legal e simbólico (idioma).
- Institucionalização de redes globais diz respeito à regularização de padrões de interação e sua conseqüente reprodução no espaço e no tempo.
- A estratificação expressa as dimensões sociopolíticas (hierarquia, assimetrias no controle e no acesso às redes globais e à infraestrutura da globalização) e geográficas, na medida em que considera os efeitos assimétricos da globalização no bem-estar das comunidades, classes, etnias e indivíduos.
- Por fim, os modos de interação dominantes (imperial ou coercitivo, cooperativo, competitivo, conflitivo) e instrumentos primários de poder (econômicos, militares ou culturais) relacionam os distintos meios de exercício de controle e domínio global em diferentes períodos históricos.

Quadro 2: Perfil Organizacional da Globalização

Exemplos	Meio Ambiente	Comércio	Movimentos da Sociedade Civil Organizada
Infraestrutura	Conexão física alta, contudo, no âmbito jurídico, carece de força cogente. Apresenta alto poder simbólico junto à opinião pública internacional.	Desenvolvida no âmbito físico, jurídico e simbólico.	Conexão física alta, contudo, no âmbito jurídico carece de força e institucionalização. Possui impacto simbólico.

Institucionalização	Há institucionalização por meio de regimes internacionais de biodiversidade, de mudanças climáticas, etc. No entanto, os regimes possuem baixa efetividade.	Desenvolvida, especialmente, com a consolidação da OMC. Há mecanismos cogentes de gestão do comércio com direito e obrigações. É importante ressaltar, contudo, que o regime internacional de comércio tem enfrentado desafios e fez poucos avanços desde a Rodada Doha.	Baixa – Estão previsto mecanismos de proteção internacional dos Direitos Humanos, contudo, isso envolve apenas parte da agenda dos movimentos alter-globalização. Além disso, esses mecanismos possuem baixa eficácia.
Estratificação	A efetividade das decisões fica centrada nos países da OCDE, mas os PEDs possuem força, na medida em que são os países que mais apresentam recursos naturais, o que lhes dá certo poder de barganha.	Alta concentração nos países desenvolvidos e emergentes	Baixa, muito embora sejam vários atores distintos, não há uma abordagem vertical nas ações. Contudo, pode-se afirmar que a maioria dos integrantes provêm de países desenvolvidos.
Modos de Interação	Tendência ao multilateralismo	Relações de competição com gerenciamento de conflitos entre partes.	Relações de cooperação entre os participantes

Fonte: Elaborado pela autora de acordo com Abdala (2007).

A forma da globalização pode ser descrita utilizando a estrutura analítica esboçada anteriormente, em quatro modelos, para que se compare a realidade encontrada e as categorias explicativas: globalização densa, difundida, expansiva e escassa.

1. A globalização densa teria os índices de conectividade global mais acentuados com alta extensividade, velocidade, intensidade e alto impacto em todos os domínios da vida social, do econômico ao cultural;
2. Na globalização difundida, as redes globais se destacam pela alta extensividade, intensidade e velocidade, mas com propensão de impacto reduzida. Como o caso dos movimentos *altermundialistas* – por exemplo, *occupy wall street* – com efeitos dos fluxos globais altamente regulados e intermediados, mas com reduzido impacto;

3. Globalização expansiva é caracterizada por alta extensividade e alto impacto acompanhada de baixa intensidade e velocidade. O alcance e impacto dos fluxos é mais importante que sua velocidade, o que caracteriza, por exemplo, boa parte das políticas ambientais globais;
4. Globalização escassa teria alcance elevado, mas baixa intensidade, velocidade e repercussão. A grande extensividade dos contatos convive com reduzida intensidade, velocidade e impacto. As rotas de comércio entre a Europa e a China na pré-modernidade se aproximam desse padrão.

Segundo Held et al. (1999), globalização é um conjunto de processos que traduz uma transformação na organização espacial das relações e transações sociais - consideradas em termos de sua extensão, intensidade, velocidade e impacto - gerando fluxos transcontinentais ou inter-regionais e redes de atividade, interação e exercício de poder.

O processo traz, portanto, implicações para as concepções de Estado, soberania, emergência de uma governança global e a internacionalização dos processos decisórios. As formas de institucionalização têm manifestações variadas desde regimes internacionais, comunidades epistêmicas a organizações internacionais.

1.2 GOVERNANÇA GLOBAL

As transformações testemunhadas no âmbito internacional são refletidas nas mais diversas esferas da atuação humana a exemplo das dimensões da globalização - comercial, produtiva, financeira, política, militar, ecológica, social e cultural. Os arranjos decorrentes dessas mudanças estruturais vão refletir uma contrapartida no âmbito institucional e, para além da concepção clássica de Ordem Internacional, percebe-se uma busca por novas formas e novos modelos de governança.

O acelerado processo de globalização permite uma interconexão crescente entre forças nacionais, internacionais e transnacionais, por conseguinte, há reflexos importantes nas concepções sobre soberania, território, população, nação. As dicotomias tradicionais - que apresentam um meio internacional distante oposto à esfera doméstica com seus respectivos agentes interestatais e nacionais bem definidos - se mostram cada vez mais como abstrações que encontram pouco respaldo na realidade. Há uma contínua inter-relação entre o internacional e o doméstico.

Consequentemente, na medida em que novos desafios surgem, emergem também novas formas de interpretação da realidade que passam a trazer questionamentos acerca do lugar do Estado no sistema internacional e como tal sistema tem se estruturado. O sistema internacional deixa de se caracterizar como um simples sistema interestatal e tem evoluído para uma estrutura plurilateral complexa com diversos blocos regionais, organizações internacionais, regimes, políticas públicas comuns orientadas por acordos multi e plurilaterais, o que compõe um quadro de interações complexas com diversos agentes internacionais que tanto cooperam como competem entre si.

Nesse sentido, políticas domésticas podem trazer consequências no Sistema Internacional, assim como políticas internacionais surgidas para a gestão comum de determinado bem público global passam a trazer forte impacto doméstico. O aumento dessa interdependência traz novos significados e novas esferas de alcance da ação política, o que traz ainda demandas para a emergência de formas de governança⁷ para além da visão tradicional estatocêntrica.

O conceito de governança se desenvolveu, na década de 1980 e 1990, envolto em um contexto que questionava a eficácia do papel do Estado frente ao mercado. O baixo desempenho da economia mundial era atribuído à incapacidade do Estado de alocar recursos com eficiência. As teorias neoclássicas contribuíram para fundamentar esse tipo de percepção. Como consequência, caberia à governança minimizar essa interferência deletéria do Estado, o que ficou a cargo das instituições de *Bretton Woods* – Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial. Segundo Senarclens (1998), o conceito de governança teve início associado à capacidade administrativa e financeira do Estado.

No mundo pós guerra fria, com a emergência de um meio internacional cada vez mais complexo, alguns autores passaram a criticar o *déficit* democrático do multilateralismo e começaram a sugerir novas formas de governança que levassem em consideração as forças sociais emergentes. Então, o pressuposto para que haja governança seria a capacidade de articulação entre os diferentes agentes do sistema internacional associada à construção de formas de solução de problemas.

⁷ Historicamente, podem-se identificar elementos de governança ainda no século XVII com as “monarquias universais”. Tanto tratados da Paz de Westfália (1648) e o Congresso de Viena (1815) que apresentavam elementos claros da formação de uma sociedade internacional europeia; assim como em Bretton Woods, no pós segunda guerra, encontram-se elementos fundamentais para a constituição de um *modus operandi* internacional. Contudo, foi no pós guerra fria, com críticas acerca do déficit democrático das instituições internacionais, que se fortaleceu o multilateralismo e movimentos por democratização das estruturas de governança global.

Nesse sentido, Gonçalves (2006) atenta para três aspectos que legitimam a ideia de governança: 1) aspecto instrumental – na medida em que governança enquanto processo é capaz de produzir resultados eficazes; 2) aspecto participativo – que é avaliado em termos de inclusão dos agentes internacionais no processo de tomada de decisão; 3) aspecto conciliador – na medida em que se consegue criar consenso, ressaltando os elementos de persuasão em detrimento do elemento coercitivo.

A governança emerge devido à preocupação pública quando existe interdependência entre os atores da sociedade, ou seja, as ações de uns começam a interferir no bem-estar e nas ações dos outros. Segundo Young (1997), o principal objetivo da governança é coordenar as ações dos membros de um grupo. Envolve o estabelecimento de instituições sociais, que são constituídas por conjunto de regras, procedimentos de tomada de decisão e atividades programáticas que servem para definir práticas sociais e guiar as interações dos que participam de suas atividades. De acordo com Platiau et al. (2004), a governança global consiste no emaranhado de processos que permitiram a emergência de instituições – tais como a ONU, FMI, OMC - e dos regimes internacionais amparando a regulamentação dos desafios da gestão de bens públicos globais e não deve ser confundida com um “governo global”.

Conforme Rosenau (2000), governança é um sistema de ordenação que depende de sentidos intersubjetivos, mas também de constituições e estatutos formalmente instituídos e que só funciona se for aceito pela maioria. O que inclui, segundo Arts (2001), mecanismos de coordenação tanto intergovernamentais quanto transnacionais; tais regulações são advindas tanto do Estado, de regulações mistas (organizações não governamentais e Estado), quanto de auto regulações privadas (em que empresas se orientam por um código de conduta voluntário). As relações de poder são distendidas conformando “nebulosa de redes e de instituições de natureza estatal e não-estatal que mobiliza funções diversas para atingir objetivos convergentes” (SENARSCLN, 1998, p. 14).

A governança permite a expressão de regras nos mais diversos níveis da atuação cujo efeito é de alcance internacional. Nesse sentido, os indivíduos são capazes de estabelecer formas de superar os desafios da ação coletiva e solucionar problemas por meio de mecanismos, que conformam o *modus operandi* internacional. Segundo Rosenau (2000), governança se refere a atividades apoiadas em objetivos comum, que podem não derivar de responsabilidades legais e formalmente prescritas. Governança é um fenômeno mais amplo do que governo; abrange as instituições governamentais, mas implica também mecanismos informais, de caráter não-governamental, que fazem com que as pessoas e as organizações

dentro da sua área de atuação tenham uma conduta determinada, satisfaçam suas necessidades e respondam às suas demandas.

Governança envolveria dois elementos fundamentais, segundo Rosenau (2000), ordem – com o estabelecimento de um *modus operandi* - e intencionalidade – na medida em que se opera visando a uma finalidade. Esses dois elementos aproximam o conceito de governança global e de regimes internacionais, além disso, ambos dependem da concordância intersubjetiva dos atores governamentais e não-governamentais. Contudo, governança possui um escopo amplo, diz respeito à ordem global, enquanto que regimes internacionais estão voltados para arranjos específicos concernentes a uma dada temática.

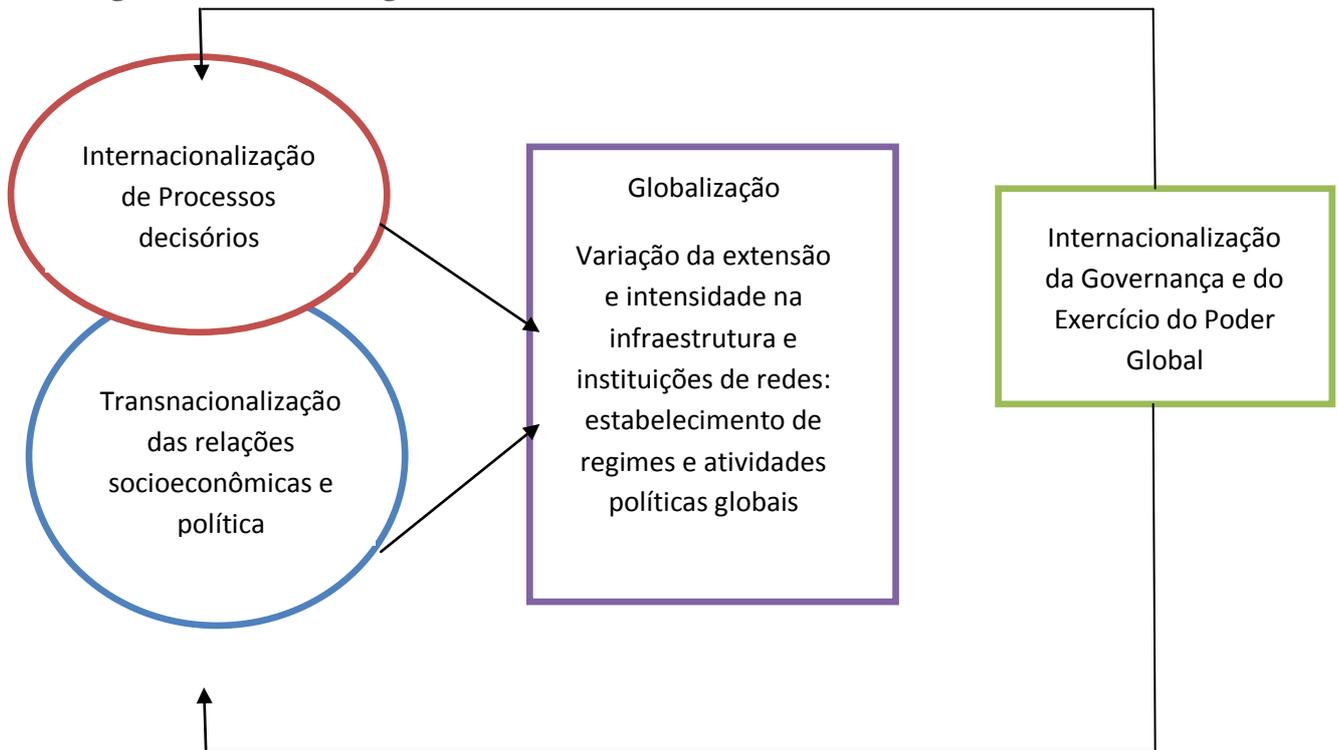
1.2.1 Governança Global e Regimes

A teoria dos regimes internacionais consegue mostrar parte da complexidade da realidade quando esta envolve uma pluralidade de ordens legais e múltiplos centros de poder interagindo. A governança global não pode ser explicada apenas em função das grandes potências ou analisando exclusivamente as organizações internacionais formais.

A discussão sobre regimes internacionais procura mostrar a complexidade de forças que trabalham em um determinado domínio e se coaduna com a contribuição da interdependência complexa. O Estado não mais pode ser visto como ator unitário racional, mas como uma série de interseções burocráticas e institucionais das diversas áreas da política que vêm sendo cada vez mais infiltradas por forças domésticas e transnacionais.

Os regimes internacionais se expandiram bastante e têm corroborado a intensificação das políticas globais, na medida em que expressam um meio dos Estados regulamentarem determinada política. Nesse sentido, os regimes expressam a necessidade dos atores estatais de encontrarem formas de interação institucionalizadas para lidar com problemas comuns. Os regimes subentendem estruturas operacionais, dando acesso a informações que facilitem negociação, e reduzindo os custos de transação. A regulação de determinada área das relações internacionais pode ser orientada para atingir finalidades distintas como a busca de um bem comum; a perpetuação de um *hegemon*, ou, ainda, a manutenção de um grupo de atores em posição privilegiada. Regimes, assim como todos os fenômenos políticos e econômicos, não são neutros. Vide Figura 1, abaixo:

Figura 1: Fluxo de Regimes Internacionais



Fonte: Abdala, 2007.

Segundo Abdala (2007), regimes seriam mecanismos de fortalecimento institucional da globalização e assumem diferentes formas, funções e constituições, desde que articulados no sistema de governança. Regimes, conforme exposto na figura, podem ser compreendidos como variáveis intervenientes entre atores e estruturas; são o palco de atuação dos agentes assim como também podem desempenhar funções de atores, na medida em que possuem a capacidade de influenciar processos e resultados.

No contexto da globalização, os processos decisórios se tornam cada vez mais complexos com a multiplicação dos atores e a diversificação cada vez maior dos níveis de decisão – local, subnacional, nacional, regional, multilateral. Nesse contexto, atenta-se não só para as organizações intergovernamentais, mas também para as relações transnacionais nos âmbitos produtivo, financeiro, ambiental, tecnológico, cultural, etc.

As discussões acerca da origem de regimes internacionais remontam à década de 1970, com a publicação do artigo *International responses to technology: concepts and trends* (RUGGIE, 1975) que abordava a articulação existente entre ciência e a política sobre os desafios tecnológicos analisados em três níveis distintos: cognitivo, regimes internacionais e

organizações internacionais. A partir de então, surge uma vasta literatura que vai buscar compreender essa nova categoria.

No início da década de 1980, apesar das críticas à definição, os regimes internacionais ficaram consensualmente entendidos como “conjunto de princípios implícitos ou explícitos, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão em torno das quais as expectativas dos atores convergem em determinada área das relações internacionais” (KRASNER, 1983, p. 2).

A primeira parte da definição reflete a estrutura normativa (princípios e normas); a segunda parte é seu aspecto instrumental, o que compõe regras e procedimentos de tomadas de decisões. Os princípios e normas seriam características “constitutivas” da instituição específica, regras e procedimentos de tomada de decisão seriam características operacionais.

Com relação às características constitutivas, os princípios são crenças que orientam os objetivos almejados pelos membros. Tais princípios podem ser explícitos ou implícitos, isto é, não são necessariamente positivados por meio de normatização jurídica em tratados ou convenções; basta que estejam institucionalizados nas práticas e comportamentos dos agentes internacionais. Já as normas são definidas como padrões de comportamentos definidos em termos de direitos e obrigações, que conferem legitimidade a uma ação.

Quanto às características operacionais de regimes, as regras podem ser entendidas como prescrições ou proscricções específicas para a ação. Trata-se de regulação específica, o que não altera os elementos constitutivos do regime. Pode haver mudanças nas regras com a manutenção do regime internacional. Por fim, os procedimentos, como práticas existentes para realizar ou implementar uma escolha. Em torno dos elementos princípios, normas, regras e procedimentos deve convergir a expectativa dos agentes para uma determinada área de atuação. Nesse sentido, regimes se diferenciam de governança global, na medida em que são fenômenos específicos que não buscam abarcar todo o *modus operandi* dos agentes internacionais. No âmbito da governança global, testemunha-se a emergência de uma série de regimes que se superpõem e se sobrepõem como regimes na área de meio ambiente, direitos humanos, comércio internacional, etc.

Keohane (1989) ressalta o aspecto funcional que os regimes podem tomar, na medida em que preservam a autoridade estatal e favorecem a cooperação internacional. Contratos e convenções fornecem informações e geram padrões comportamentais; isto é, tais acordos internacionais implicam em um custo, no caso de defecção, e tendem a diminuir as dificuldades de negociação. Ainda segundo o autor, acordos e regimes internacionais são fracos, visto que suas regras podem facilmente serem descumpridas a depender das necessidades e/ou exigências do jogo político internacional. Contudo, em geral, as regras dos

regimes são respeitadas. Essa interpretação funcional salienta que regimes diminuem os custos de uma negociação ao reduzir as incertezas, aumentar informações disponíveis e tornar atores envolvidos responsivos.

John Ruggie, em 1982, realiza um estudo sobre a ordem econômica mundial pós Segunda Guerra Mundial. Nesse artigo, Ruggie (1982) define regimes como instituições sociais ao redor das quais as expectativas dos agentes convergem em uma determinada área de relações internacionais. Essa definição, contudo, é demasiadamente ampla, e abarcaria tanto instituições internacionais quanto regimes. Aos regimes se atribuem um valor essencialmente instrumental (funcional), sem um caráter normativo cogente. Nesse sentido, regimes englobam fundamentos de legitimidade sobre os quais está amparado o exercício de autoridade no âmbito internacional. Quando se fala sobre o exercício de autoridade, compreende-se que o exercício do poder é visto como legítimo; isto é, quando um agente pratica uma ação de acordo com princípios, causas, reações, direitos e obrigações políticas.

Por conseguinte, a formação e transformação de regimes internacionais podem ser consideradas manifestações da internacionalização da autoridade política. As formas de governança que se observam nada mais são que uma busca de instituir práticas cuja base de legitimação só pode advir de uma ideia de interesses compartilhados, portanto, legítimos. Não se acredita, contudo, que esse processo se dê de modo justo ou por meio de regras que atentem necessariamente para a diminuição das inequidades globais. As formas de governança e de regimes que se manifestam no âmbito internacional são complexas e assimétricas, abrangendo percepções conflitantes e convergentes dos mais diversos agentes internacionais.

1.3 GOVERNANÇA ECONÔMICA INTERNACIONAL

O mundo testemunha a emergência das novas feições da economia global. Vivencia-se um cenário de ascensão de economias emergentes que passam a ter maior peso na economia global. Segundo o Banco Mundial (2011), é bastante provável que em 2025 mercados emergentes como Brasil, Rússia, China, Índia e Indonésia associados aos países de economia avançada sejam os propulsores do crescimento mundial.

Ante esse novo cenário, as corporações transnacionais (CTNs) têm influenciado bastante na redefinição dessas estruturas globais. Na medida em que buscam oportunidades de

crescimento em economias emergentes, as CTNs associadas às políticas nacionais de incentivo ao investimento externo direto (IED) têm intensificado mudanças nas feições das cadeias produtivas globais e no fluxo de investimentos transnacionais.

A diminuição do papel hegemônico do dólar frente ao sistema monetário internacional permite a utilização de cestas de moedas como reservas internacionais. Economias emergentes vão desempenhar papel importante na readequação do sistema financeiro internacional, visto que concentram dois terços das reservas internacionais. Além disso, seus fundos soberanos e outros polos de capitais são importantes fontes de investimento internacionais.

Em suma, emerge uma nova ordem com uma distribuição de poder econômico mais difuso que tende a avançar em direção à multipolaridade, o que causa uma série de incertezas sobre como identificar as novas questões de grande importância e como desenvolver respostas institucionais a esses novos desafios. Tais desafios são tanto de ordem doméstica quanto trazem grandes implicações na conformação da governança global.

Essas transformações no cenário internacional podem ser melhor compreendidas ao se analisar a evolução da governança econômica internacional. Para tanto, escolheu-se como marco histórico o período pós segunda guerra mundial. Pode-se dividir as décadas do pós 1945 em: 1) Sistema Bretton Woods, que emerge no fim da segunda guerra mundial e se mantém até as crises energéticas da década de 1970 (1945 – 1971); 2) Sistema da Interdependência (1971 – 1989); e 3) a era da Economia política contemporânea (1989 até o presente). Segundo Hart (2008), ao analisar as transformações nos sistemas monetário, de comércio e de finanças é possível observar as grandes mudanças ocorridas nesses três períodos, especialmente, se forem analisadas as relações Norte-Norte, Norte-Sul, e Leste-Oeste. O Sul é um grupo diversificado com países bastante distintos. Desde o fim da guerra fria com o esfacelamento da União Soviética e as reformas econômicas na China, os embates Leste-Oeste não mais são definidos por uma luta global entre capitalismo e socialismo. O capitalismo está em toda parte. Então, como lidar com a governança da globalização?

Os regimes internacionais que dirigem questões monetárias, do comércio e dos fluxos de investimento têm evoluído de modo peculiar. O desenvolvimento dos regimes têm refletido os desafios encontrados nas relações Norte-Norte, Norte-Sul, e Leste-Oeste.

No âmbito das relações Norte-Norte, o período Bretton Woods é marcado pela hegemonia americana e reconstrução da Europa e Japão, o que é refletido na criação de instituições multilaterais: FMI, Banco Mundial, GATT. Como consequência houve a redução gradativa das barreiras aos fluxos monetários, financeiros e do comércio internacional. O que

ficou conhecido como o Sul econômico se isola das instituições econômicas internacionais, já que além de ter seus interesses pouco representados nessas instituições, há um movimento voltado para a estratégia de industrialização por meio da substituição de importações. Todo esse esforço em busca do desenvolvimento econômico, contudo, não diminui a dependência da periferia em relação aos mercados centrais. O período marcado pela Guerra Fria testemunha a substituição das relações coloniais, pela disputa entre as grandes potências para influenciar o terceiro mundo.

Entre 1971 e 1989, testemunhou-se o declínio relativo dos EUA, ascensão da Europa e Japão; a evolução dos regimes econômicos internacionais - reforma FMI, G 10, rodadas de negociação comercial; além da acentuação da liberalização do comércio e das finanças. Outro fator importante é o acelerado crescimento associado a grande fluxo de comércio, investimento e finanças voltado para os países conhecidos como NICs – *New Industrialized Countries*.

Nesse período, a tímida reaproximação dos EUA e da URSS com a distensão das relações entre as superpotências – *détente*, as reformas Econômicas da China e os limites ao crescimento das economias planificadas marcam uma nova fase da Guerra Fria. O presidente americano Jimmy Carter, em seus discursos, ressaltava que a política internacional vivia uma nova era marcada pela interdependência, o que se viu expresso e refletido também nas teorias das relações internacionais. Apesar da acentuação da interdependência entre os países, encontram-se vários esforços do Sul com o intuito de refrear o Norte, como, por exemplo, os “choques do petróleo” arquitetados pelos países da OPEP.

De 1989 até os dias atuais, grandes mudanças sistêmicas ocorreram. Há uma oscilação entre domínio/queda americana e ascensão de ordem econômica multipolar, com destaque para a ascensão de economias emergentes com atenção especial à China. No âmbito dos regimes econômicos internacionais, há a criação da OMC associada a um aumento vertiginoso dos fluxos econômicos; expansão das políticas de desregulamentação, liberalização e privatização, especialmente, nos países do Sul; e maior integração na economia global. O aumento vibrante na esfera econômica também vem associado às crises com a instabilidade potencializada pelos fluxos de capital de portfólio e pelas políticas domésticas e regulação.

1.3.1 Regimes Econômicos Internacionais

Os regimes internacionais econômicos foram criados no pós-segunda guerra mundial, fruto de contexto peculiar. O sistema internacional testemunhou o que Ruggie (1988) denominou um “*move to institutions*” com a institucionalização de vários processos de cooperação entre os Estados, visando à garantia de estabilidade do sistema internacional. Os Estados Unidos emergem como a grande potência hegemônica do mundo capitalista e passam a assumir um papel de liderança. Para tanto, os EUA passam a comandar a criação de regimes internacionais nas mais diversas esferas, com a primazia dada aos assuntos econômicos. Para tanto, contam com o apoio da Grã-Bretanha e os países devastados pelas guerras os quais vão auxiliar na legitimação da ascensão dos regimes. A preocupação inicial era com a criação de uma ordem internacional relativamente estável, que tivesse um sistema monetário saudável e um regime de comércio que favorecesse o liberalismo.

No entre guerras, testemunhou-se o aprofundamento do protecionismo e nacionalismo econômico, especialmente, após a crise econômica de 1929 (Quebra da Bolsa de Nova Iorque) e da Grande Depressão. Pouco antes do fim da segunda guerra mundial, com a ascensão dos EUA como grande potência e do ideário liberal, instauraram-se novas bases de cooperação econômica entre os Estados. Um dos primeiros movimentos que inaugurou essa fase foi a reunião entre Churchill e Roosevelt de que resultou a Carta do Atlântico (1941).

O protecionismo era temido pelos países desenvolvidos, já que havia uma crença generalizada de que tal prática tenha aprofundado os efeitos da crise de 1929 e que a reconstrução dos Estados após as Guerras seria muito mais difícil com o fechamento dos mercados. Segundo Pecequillo (2011), os EUA, finalmente, superam seu isolacionismo esplêndido e resolvem assumir a liderança na formulação de projetos para viabilizar o surgimento de novas organizações internacionais e de uma nova ordem econômica mundial.

Em 1944, durante a Conferência de Bretton Woods, estabeleceram-se mecanismos para regulamentar o padrão ouro-dólar que nortearia o sistema monetário internacional de modo a prover estabilidade monetária. Bretton Woods foi idealizada mediante um tripé que estaria assentado em três instituições: Grupo do Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional (FMI) e Organização internacional do Comércio (OIC). A OIC, contudo, não vingou; tanto por falta de interesse americano, seja pela falta de efetividade da própria proposta da instituição presente na Carta de Havana. Assim, o regime internacional de comércio foi implementado via GATT, acordo executivo de tarifas e comércio.

Os grandes promotores da criação dessas organizações foram os Estados Unidos e a Grã-Bretanha, os quais procuraram garantir a expansão do que ficou conhecido como *embedded liberalism*. Diferentemente do liberalismo *laissez faire laissez passer* que foi expoente do período da *Pax Britannica* e distanciado também do nacionalismo econômico do entreguerras, o *embedded liberalism*⁸ abarcava um conjunto de valores partilhados acerca de como as instituições que norteariam a economia política internacional do pós-segunda guerra. Haveria a promoção das práticas liberais, contudo, isso não seria feito a despeito das demandas garantidoras da estabilidade doméstica.

Dentro desse contexto, o FMI deveria ser acionado em caso de desequilíbrios no balanço de pagamentos e teria como principais objetivos almejados: i) devolver a estabilidade dos câmbios e barrar a volta das desvalorizações unilaterais que deram origem às políticas *beggar thy your neighbor*⁹; ii) funcionar como mecanismo de assistência financeira tendo em vista o auxílio aos países com déficit na balança de pagamentos, de modo a evitar que os países recorram a práticas protecionistas ante dificuldades passageiras.

Tanto os EUA quanto os britânicos estavam focados nos regimes monetários e de comércio, uma vez que havia uma crença compartilhada de que a instabilidade nos assuntos monetários e protecionismo havia desempenhado um papel crítico na ascensão das ditaduras após a Primeira Guerra Mundial. Os líderes dos Estados Unidos e Reino Unido acreditavam que o regime monetário de câmbio fixo lastreado pelo ouro associado a um arranjo comercial liberal seria a melhor forma de proteção contra o totalitarismo da Segunda Guerra Mundial e o comunismo ascendente no Leste Europeu.

Os regimes monetário e de comércio se estabeleceram após 1945. O regime monetário aos poucos foi se enfraquecendo tendo sido substituído por um regime de taxas flutuantes a partir de 1973. Já o regime de comércio conheceu uma trajetória mais bem sucedida. O

⁸ O termo foi utilizado pela primeira vez por Ruggie (1982) para explicar o sistema econômico internacional desde o final da Segunda Guerra Mundial para a década de 1970. O sistema se apoiava no ajuste entre livre comércio e na autonomia dos Estados em promover políticas que procurassem regular as suas economias para reduzir o desemprego e fomentar o bem-estar. Tratava-se de uma escolha política que buscava associar dois objetivos que podem ser conflitantes: 1) promover o liberalismo no âmbito dos regimes internacionais; 2) resguardar a autonomia doméstica para implementar as políticas necessárias de modo a manter a estabilidade doméstica, facultando a utilização de políticas sociais.

⁹ Política que ficou conhecida como *beggar thy your neighbor*. Na tentativa de equilibrar os problemas com a balança comercial, inflação e desemprego, a política de “empobrecer o vizinho” se utiliza de práticas que prejudicam os interesses econômicos dos parceiros comerciais. Em geral, a política está associada com: (1) restringir importações por quotas ou por aumento das tarifas, (2) a desvalorização da moeda, que torna as importações mais caras e as exportações mais baratas, ou (3) a valorização da moeda, que reduz a inflação doméstica, mas torna os produtos mais caros nos países importadores.

regime que originalmente era orientado pelo GATT¹⁰ - um acordo executivo – se expande por meio da liberalização do comércio e acaba sendo substituído pelo arranjo institucional mais ambicioso OMC – Organização Mundial do Comércio - em 1995.

Nenhum regime formal conduziu os fluxos de investimento durante os três períodos abordados. Medidas relacionadas ao comércio e investimento foram adicionadas à OMC em 1995 (ver quadro 3), mas a tentativa de estabelecer um Acordo Multilateral sobre o investimento em 1998 falhou.

Com relação aos regimes monetário, comercial e de investimentos, houve um movimento de gestão da hegemonia por parte dos Estados Unidos em direção a uma governança multilateral. Apesar da assimetria na instituição dos regimes econômicos, a economia cresceu em passo acelerado ignorando as fronteiras por meio dos fluxos monetários, bens e serviços. Comércio internacional cresceu mais rapidamente do que o PIB mundial; o IED cresceu mais rapidamente do que o comércio, mas foi o volume de fluxos financeiro que cresceu ainda mais que comércio e PIB.

Quadro 3: Mudanças nos Regimes Econômicos entre 1945 até a contemporaneidade

Regime	Bretton Woods (1945 – 1971)	Interdependência (1971 – 1989)	Governança Econômica Contemporânea (1989 até a atualidade)
Monetário Internacional	<ul style="list-style-type: none"> - Papel dominante do Dólar; - As taxas de cambio são fixadas com relação ao Dólar - Crises cambiais periódicas e tensão com relação as taxas de câmbio fixas FMI e EUA gerenciam regime de taxa de câmbio fixa 	<ul style="list-style-type: none"> - Taxas de câmbio flutuantes, com intervenções dos bancos centrais - Esforços para fixar as taxas de câmbio entre os europeus - Aumento da volatilidade das finanças internacionais: a reciclagem dos petrodólares, as crises da dívida do Terceiro Mundo - FMI assume maior envolvimento dos países em desenvolvimento 	<ul style="list-style-type: none"> - Os Fluxos financeiros aumentam no mundo todo assim como as crises financeiras - Criação da União Europeia e a ascensão do Euro - FMI e Banco Mundial gerenciam crises

¹⁰ GATT - General Agreement on Tariffs and Trade – Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio se trata de um acordo executivo estabelecido em 1947, de modo a harmonizar as políticas aduaneiras dos Estados signatários.

Comércio Internacional	<ul style="list-style-type: none"> - Redução gradual das tarifas entre as economias desenvolvidas por meio de negociações - GATT - Muitas áreas excluídas das negociações no GATT: agricultura e serviços 	<ul style="list-style-type: none"> - Rodada Tóquio: grandes reduções de tarifas e aumentos de barreiras não-tarifárias - Aumento do conflito sobre o comércio Norte-Norte 	<ul style="list-style-type: none"> - Rodada do Uruguai: expansão do regime para cobrir serviços, investimentos e propriedade intelectual, a criação da OMC e alargamento do âmbito de atuação do regime de comércio - OMC passa a integrar China e países que foram comunistas - Rodada Doha incompleta com impasse
Fluxo de Investimentos	<ul style="list-style-type: none"> - Nenhum regime sobre investimentos, há apenas as regras do Direito Internacional aplicadas 	<ul style="list-style-type: none"> - América Latina e OPEP passam por transformações internas e lideram movimentos de nacionalização, o que se mostra um desafio para a atuação das CTNs 	<ul style="list-style-type: none"> - CTNs passam a ser cada vez mais aceitas, e países buscam fluxos de investimento direto estrangeiro - TRIMs adicionados à OMC - Falha do MIA

Fonte: Adaptado de Spero e Hart (2009).

A revolução tecnológica desempenhou um papel fundamental no aumento dos intercâmbios econômicos. Houve uma queda drástica nos custos de transporte e de comunicação. O avanço das telecomunicações além de reduzir o custo, aumentou a velocidade, e alterou as possibilidades de produção da economia internacional. A televisão e a internet tornaram instantânea a comunicação a respeito de eventos mundiais.

A escolha por políticas liberais favoreceram a interação econômica internacional. Quando o sistema de Bretton Woods foi estabelecido, barreiras comerciais, restrições de investimento, assim como o fluxo de capital separavam as economias industrializadas. A liberalização foi adotada para promover a economia e a estabilidade política, reduzindo as barreiras ao comércio e aos fluxos financeiros por meio de instituições internacionais. Associada à política de liberalização, haveria uma contrapartida doméstica do Estado, isto é, o Estado não poderia se comprometer no âmbito internacional para além das necessidades de estabilização interna. Com a liberalização, o processo de interdependência se aprofundou, de modo que as nações industrializadas estavam interligadas por redes de fluxos internacionais de bens, serviços, capitais, informações, ideias e pessoas, tais conexões ficaram sendo conhecidas como globalização.

Segundo Hart (2008), com o início da Guerra Fria, o Leste ficou isolado dos regimes internacionais econômicos capitalistas e estabeleceu um sistema econômico a parte com economias cujo desenvolvimento era essencialmente orientado pelo Estado. As políticas capitalistas de isolamento dos países ocidentais corroborou a elevação de barreiras econômicas. Contudo, no fim do século XX, especialmente com a *détente*, a interação entre o Oriente e o Ocidente se alargou expressivamente. Quando os regimes comunistas do Leste Europeu se desfizeram, China e Vietnã passaram a adotar políticas voltadas para o mercado e o Ocidente retirou as barreiras econômicas. Integração entre economias de transição e economias capitalistas se mostrou um desafio considerável. A Rússia e o Leste Europeu buscaram a tentativa de consolidação de regimes democráticos; enquanto a China, que facilmente se integrou à economia mundial, não abdicou do autoritarismo e nem do “comunismo”.

Os países em desenvolvimento traçaram outro caminho. No pós Segunda Guerra Mundial, os PEDs se viam envolvidos em relações de dependência com relação às economias centrais – o Norte econômico. Não é a toa que, na década de 1950, ascende toda uma literatura que vai questionar a deterioração dos termos de troca. O pensamento cepalino se consolida e aos poucos a divisão internacional do trabalho passa a ser vista como barreira para o desenvolvimento dos países pobres.

Tomando como base as dificuldades de se enfrentar a flutuação dos preços dos produtos primários em detrimento da valorização dos preços dos produtos manufaturados (GILPIN, 2002), vários países em desenvolvimento procuraram uma nova forma de inserção internacional que não fosse dependente. A resposta dada por muitos governos foi a implantação do processo de Substituição de Importações, fazendo com que países subdesenvolvidos passassem a produzir tais bens no âmbito doméstico (LENAIN, 2008). Esses Estados, contudo, não teriam possibilidades de desenvolver uma competitividade para suas indústrias nascentes, o que se deu foi uma corrida do terceiro mundo em direção às instituições financeiras para financiar o processo de industrialização.

A inserção do sul econômico, nesse sentido, é híbrida. Muito embora muitos países até fossem signatários de vários acordos e membros de regimes internacionais cujos valores subjacentes eram liberais, muitos PEDs se voltaram para estratégias de crescimento interno por meio de substituição de importações. Com pequena participação no sistema de Bretton Woods, os PEDs passam a perseguir o desenvolvimento econômico almejando atingir um estágio avançado de industrialização. Na década de 1970, outras mudanças marcaram as ações

de vários PEDs, como os programas de nacionalização, de modo que esses países buscavam melhorar a sua posição de negociação e barganha.

Nos Países em desenvolvimento, o neoliberalismo ascende na década de 1980 e se expande na década de 1990, o que teve como efeito a reformulação das políticas de desenvolvimento nacional em direção a estratégias de desregulamentação, privatização e liberalização internacional. Nesse sentido, os PEDs acabam procurando os benefícios de se estarem integrados à economia internacional, buscando ampliar participação no comércio internacional, IED e demais fluxos de capitais. Países como México, Brasil, China, Índia, Taiwan e Coréia do Sul passam a ser vistos como importantes atores regionais com ambições voltadas para tomada de decisão global.

1.3.1.1 Regime Internacional de Comércio

No âmbito do comércio, foi prevista a criação da Organização Internacional do Comércio – *OIC* – tanto em Bretton Woods quanto na Carta de Havana. No entanto, essa organização nunca se efetivou, de modo que a forma alcançada para manter o diálogo sobre liberalização comercial passou a se dar no âmbito de um acordo executivo, o GATT – Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio - assinado em 1947. Muito embora não houvesse uma organização internacional institucionalizada, o regime internacional de comércio evoluiu por meio de rodadas de negociações.

O escopo primário do GATT era a promoção do livre comércio baseado nos seguintes princípios: não discriminação por meio do multilateralismo e a aplicação da “clausula da nação mais favorecida”; a redução das barreiras tarifárias para o crescimento do comércio; reciprocidade incondicional para todos os países-membros.

Entre 1947 e 1995, ocorreram oito rodadas de negociação¹¹ decisivas no âmbito do GATT que serviram para avaliar e instituir as regras e normas gerais do comércio internacional. As reduções tarifárias dominaram a agenda das cinco primeiras rodadas de negociação. Inicialmente, as negociações foram bem sucedidas e além da redução das tarifas mundiais, houve um aumento vertiginoso do fluxo de comércio internacional.

¹¹ Rodada de Genebra (1947), Rodada de Annecy (1949), Rodada Torquay (1950), Rodada de Genebra (1955), Rodada Dillon (1960/61), Rodada Kennedy (1963/67), Rodada do Uruguai (1986/1993).

A partir da Rodada Kennedy (1963/67) novos temas começaram a surgir nos fóruns de comércio. Os PEDs começaram a procurar exercer um papel mais incisivo nas negociações. A Comunidade Europeia passa a negociar como bloco, imprimindo maior poder de barganha.

O principal fruto da Rodada Kennedy foi o Acordo *anti-dumping*, visto que o artigo IV do GATT era pouco objetivo e não atendia as expectativas dos PEDs. As negociações passaram a abranger não apenas as tentativas de redução das barreiras tarifárias bem como das barreiras não tarifárias presentes no comércio internacional. Dentre as novas questões que começavam a ser estudadas estavam os temas relativos aos produtos agrícolas.

Algumas disposições favoráveis aos países em desenvolvimento acabaram se consolidando com a criação da parte IV do GATT. A inclusão da parte IV do GATT foi uma resposta às pressões dos PEDs que conformavam a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento – Unctad – e pressionavam por condições mais aceitáveis de comércio às exportações de produtos primários, além de acesso ampliado aos produtos processados e desenvolvidos nos países de menor desenvolvimento econômico. A parte IV do GATT, contudo, não passava de indicações de boas práticas de comércio, não havendo, portanto, força cogente.

Entre a década de 1960 e o início da década de 1970 se conforma um período marcado por reivindicações de países em desenvolvimento em busca de uma nova ordem mundial mais equitativa, que dirimisse as disparidades entre o Norte e o Sul econômico. Essa nova etapa vem a calhar com a Rodada de Tóquio.

A sétima Rodada (Tóquio 1973 – 1979) se baseou na redução e eliminação das barreiras não-tarifárias (BNT). As crises de 1971 – decadência do sistema de Bretton Woods – e a crise do petróleo de 1973 deixaram o mundo em recessão com a expansão do desemprego estrutural e inflação acelerada, o que levou a um aumento das práticas protecionistas. Com a proibição do uso de quotas e a proibição de aumentar as tarifas máximas, houve uma proliferação das barreiras não tarifárias. Além dos desafios anteriormente mencionados, Japão e Comunidade Europeia ascendem no cenário internacional como concorrentes dos EUA no comércio internacional.

Da Rodada Tóquio resultou uma ampliação das atividades e competências do GATT por meio de códigos - corroborando o caráter plurilateral no regime – que regulavam procedimentos de BNT bem como valoração aduaneira, barreiras técnicas, sistema de licenciamento de importações, subsídios, compras governamentais, direitos compensatórios. Nessa Rodada também foi adotada a cláusula de habilitação que reconhece o direito de países em desenvolvimento disporem do sistema geral de preferência (SGP), um tratamento

diferencial e mais favorável aos PEDs. A cláusula permite que países desenvolvidos concedam reduções tarifárias a um país em desenvolvimento, sem, no entanto, ficar obrigado a estender a vantagem aos demais países, o que em teses seria contrário à cláusula da Nação Mais Favorecida.

Na década de 1980, o GATT já apresentava sinais do esgotamento de sua estrutura. Recessões econômicas, acordos regionais e a proliferação de práticas protecionistas demandavam nova rodada, que foi lançada em 1986: a Rodada do Uruguai, da qual resultou a criação da OMC com o tratado de Marrakesh.

O conflito entre Norte e Sul durante a Rodada do Uruguai resultou da inclusão de medidas que protegem alguns dos mais importantes interesses comerciais dos países avançados, levando em consideração o impacto que essas medidas possuem nos países em desenvolvimento. O fim das negociações da Rodada do Uruguai ocorreu em 1993. Em 1994, assinou-se o Pacto de reforma do livre comércio: o Acordo de Marraqueche (Marrocos), reiterando as bases para o livre comércio; reformando processos do GATT; estabelecendo um sistema de solução de controvérsias que permitiu um adensamento jurídico ao regime internacional de comércio. Além disso, a Rodada acabou envolvendo: 1) questões agrícolas; 2) questões ligadas à propriedade intelectual (TRIPS) e investimentos (TRIMs); 3) a criação da OMC que vai reforçar o regime de comércio internacional e concederá maiores poderes que não eram conferidos ao GATT, como o monitoramento de políticas comerciais, a intensificação de consultas e facilitação das disputas.

A criação da OMC é a consolidação da arquitetura econômica idealizada em Bretton Woods que até então se mostrava incompleta com o fracasso da instituição da OIC. Os princípios de comércio adotados foram os que se consolidaram ao longo do período do GATT, ressaltando-se principalmente o da não discriminação. Além disso, as negociações seguem o princípio do *single undertaking* – que torna necessária a aquiescência de todos os membros para a adoção dos temas negociados. Com a criação da OMC ficou acordado o estabelecimento de conferências ministeriais compostas por representantes de todos os países-membros da OMC.

A primeira tentativa de se alcançar uma rodada comercial abrangente foi fracassada. A Conferência de Seattle, em 1999, não suportou os impasses e foi marcada por manifestações alter-globalização, o que pôs em risco a longevidade do novo sistema de comércio.

Após Seattle, sob o impacto do onze de setembro, foi realizada a Conferência Ministerial em Doha (2001) cujo objetivo era dar início à nova Rodada que só foi lançada oficialmente em 2005. A nova Rodada de negociações deveria abarcar os interesses de países

em desenvolvimento assim como de países com menor desenvolvimento relativo, de modo a promover regras do comércio que fossem mais justas e equitativas. A agricultura está no centro das negociações.

A Conferência Ministerial de Cancun, 2003, buscou um acordo acerca de objetivos concretos, porém as discussões sobre subsídios agrícolas e acesso a mercado resultaram em impasse. Ficou clara a divisão entre países em desenvolvimento conformando o G – 20, do qual o Brasil faz parte, e os países desenvolvidos. Após Cancun, houve encontros em Genebra, Paris, Hong Kong e Potsdam. Até então a rodada de negociação ainda está em aberto e não há previsão para que seja encerrada.

1.3.1.2 A ausência de um Regime Internacional de Investimentos

Não se pode dizer que há um regime internacional instituído que regule os investimentos internacionais. A regulação ocorre no caso a caso por meio das legislações nacionais e dos instrumentos internacionais convencionais, como acordos bilaterais e multilaterais. Muitas vezes, a legislação interna é um fator muito mais proeminente do que a adesão de determinado país a algum acordo sobre investimentos. Na prática, tanto acordos multilaterais de proteção quanto os bilaterais têm sido pouco pragmáticos. Em geral, esses acordos tendem a proteger os interesses dos investidores sem uma contrapartida que assegure à economia hospedeira o desenvolvimento socioeconômico.

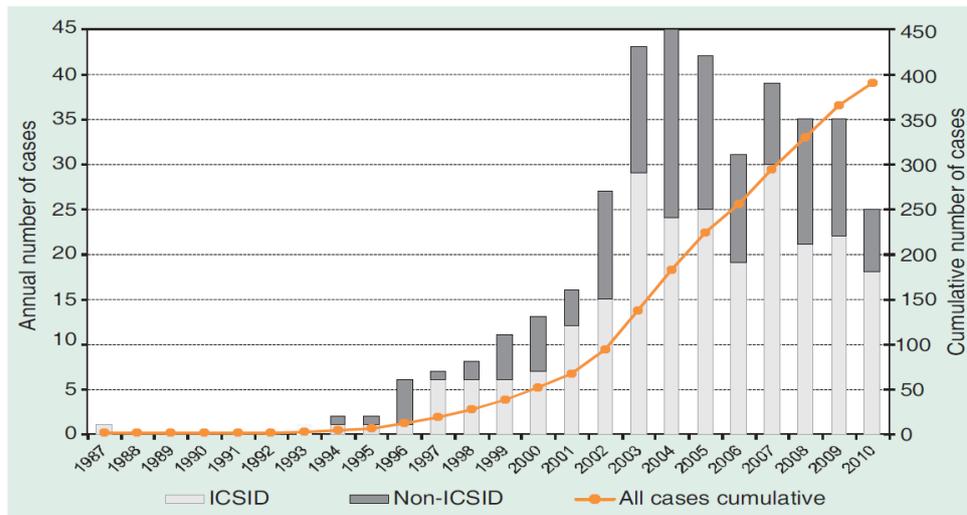
Na década de 1960, em decorrência das medidas de desapropriação por parte de países em desenvolvimento (PEDs), acordos bilaterais sobre investimentos começaram a ganhar espaço.

Em decorrência da Convenção de Washington, foi criada a Convenção Internacional para Solução de Conflitos sobre Investimentos (ICSID- *International Centre for Settlement of Investment Disputes*) de 1965 no âmbito do Banco Mundial. Em tese, busca conferir maior segurança aos investidores e, assim, estimula o investimento internacional. Atualmente, a convenção conta com 159 países signatários, o que lhe dá bastante relevância. A ICSID é o tribunal arbitral que soluciona litígios sobre investimentos entre Estados e cidadãos de outros Estados. Dessa forma a ICSID se tornou o primeiro foro que trata com exclusividade de questões relacionadas a investimentos internacionais. Na década de 1980, houve uma multiplicação dos acordos de promoção e proteção recíproca de investimentos – AIIs – entre

países exportadores e importadores de capital. Associado a esse fenômeno, muitos AIs aderiram à jurisdição da ICSID.

Segundo a Unctad (2011), houve pelo menos 25 novos casos de arbitragem no âmbito da ICSID em 2010 - o menor número arquivado anualmente desde 2001, em um total de 390 casos (figura 2). Nesse sentido, o ICSID continua sendo o fórum de arbitragem mais utilizado no âmbito internacional.

Figura 2: Casos de arbitragem entre 1987 - 2010



Fonte: Unctad, 2011.

Além do ICSID, foi criada outra instituição para lidar com investimentos no Banco Mundial em 1988: a MIGA – *Multilateral Investment Guarantee Agency*. A instituição é responsável por estabelecer e assegurar os investimentos e proteger o investidor estrangeiro dos riscos políticos e comerciais, com a possibilidade de indenização.

A década de 1990 é marcada por forte tendência liberalizante. Em 1994, é conformado o bloco comercial NAFTA¹² – composto por EUA, México e Canadá – que acabou influenciando vários AIs, a OMC e a MIGA. No capítulo XI do acordo, estão dispostas as regras sobre investimentos internacionais que abrangem princípios como nação mais favorecida, princípio do tratamento nacional, o do pré-estabelecimento¹³, princípio de padrão mínimo de tratamento, assim como a proibição de cláusula de conteúdo nacional.

¹² North American Free Trade Area

¹³ No NAFTA, há a exigência do princípio do pré-estabelecimento, isto é, ao investidor estrangeiro, antes mesmo de se instalar, são asseguradas as regras de tratamento nacional e o princípio da nação mais favorecida.

A década de 1980 deu início a conversações na Organização Mundial do Comércio (OMC) para firmar um acordo sobre investimentos. Apesar da Rodada Uruguai (1986-1994) ter vários acordos que tratam sobre investimentos (GATS, TRIMs, TRIPs), apenas o Acordo sobre Medidas de Investimento Relacionadas ao Comércio (TRIMS) possui uma abordagem mais específica.

A proteção de investimentos foi objeto de longas negociações no âmbito da OMC opondo dois grupos de países: de um lado países como EUA, Japão e países europeus defendiam regras mais rígidas; e de outro, países em desenvolvimento como Brasil e Índia, que se opunham a esses argumentos, pois, consideravam as regras do GATS suficientes para reger os investimentos. Além disso, a OMC não era o foro apropriado para tais discussões, tendo em vista que a organização deveria tratar essencialmente de comércio internacional.

O acordo TRIMs (*Trade Related Investment Measures*) foi assinado em 1993, no âmbito da Rodada do Uruguai. Fortemente influenciado pelo NAFTA, o TRIMs contribuiu para eliminar medidas que limitavam ou forçavam certos tipos de investimentos que favoreciam a economia local, além de garantir tratamento nacional aos investidores estrangeiros. O acordo estabelece uma lista de medidas consideradas prejudiciais ao comércio internacional, de modo a facilitar a entrada de capital estrangeiro.

Insatisfeitos com o resultado das negociações no âmbito da OMC, os países da OCDE se reuniram para tentar firmar um acordo mais abrangente sobre investimentos. O Acordo Multilateral sobre Investimentos (*Multilateral Agreement on Investments*) foi projetado para ser um acordo multilateral, que assegurasse a liberalização do fluxo de capital estrangeiro, a proteção dos investimentos e a solução de controvérsias¹⁴. O MAI se propunha a ter caráter universal e vinculatório, buscando unificar as regras esparsas nos acordos bilaterais e regionais. As negociações do MAI findaram-se em 1998 sem sucesso, quando a França abandonou as negociações.

De um modo geral, as regras sobre investimentos são esparsas e são orientadas por vários acordos distintos, que se dão tanto no âmbito multilateral, regional, quanto bilateral. Não há um acordo multilateral definido sobre o tema, o que também se reflete na falta de uniformidade com relação às regras de solução de controvérsias.¹⁵

Normalmente, há regras para pós-estabelecimento, isto é, após investir no local, o investidor usufrui do princípio da nação mais favorecida e tratamento nacional como ocorre no caso do GATS.

¹⁴ O MAI era bastante favorável aos países investidores, visto que exigia a livre repatriação e remessas de lucros. O acordo buscava limitar critérios de desempenho como regras de conteúdo nacional, metas de exportação etc.

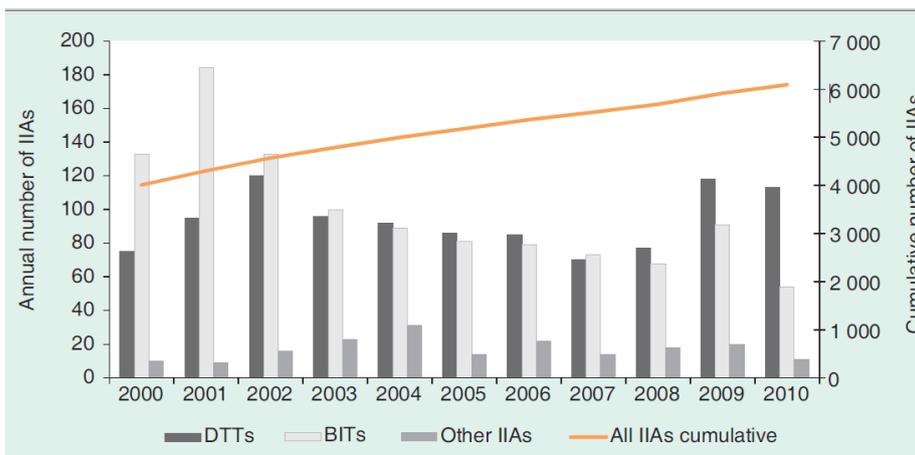
¹⁵ Segundo Pimenta (2012), com relação à solução de controvérsias há a OMC (nos Acordos que tratam sobre investimentos); há o Centro Internacional de Solução de Disputas sobre Investimentos (ICSID); as regras da

Os acordos bilaterais de investimentos (BITs) tentam minimizar os riscos políticos e procuram abarcar, segundo Pucci (2004): a admissão do investimento estrangeiro direto, o tratamento nacional, a expropriação e a solução de controvérsias. O Brasil chegou a assinar acordos bilaterais de investimentos (BITs) na década de 1990, contudo, nunca chegou a ratificar nenhum desses acordos. Os acordos sobre investimentos têm a sua importância, mas não são imprescindíveis, determinantes para atração de investimentos.

Ainda de acordo com Pucci, os tratados bilaterais sobre investimentos são orientados por um padrão e, normalmente, exigem tratamento justo e equitativo; não discriminação; tratamento nacional; tratamento da nação mais favorecida; além de garantias relativas aos casos de nacionalização e/ou desapropriação; e, por fim, garantias com relação à repatriação de capital e remessa de lucros ao exterior.

Segundo Unctad (2011), um total de 178 acordos internacionais sobre investimento – AIIs - foram concluídos, sendo 54 tratados bilaterais de investimento (BIT) e 113 tratados para evitar dupla tributação (DTTs) e 11 outros. Como resultado, no final de 2010, o universo contido AII 6.092 acordos, incluindo 2.807 bits, 2.976 e 309 DTTs. Há uma tendência de expansão rápida, o que pode ser verificado na figura 3. Atualmente, cerca de dois terços do estoque de IED se beneficiam da proteção pós-estabelecimento, contudo, para proporcionar a cobertura total dos investimentos externos diretos seria necessário mais 14.100 tratados bilaterais de investimento.

Figura 3: Evolução dos BITs, DTTs e outros AIIs no período 2000 - 2010



Fonte: Unctad, 2011.

1.3.1.3 Regime Monetário Internacional

Já que existe uma alta interdependência entre os regimes monetários e de finanças, decidiu-se tratar conjuntamente esses dois subsistemas, o que facilita uma maior compreensão. Regime monetário internacional compreende as relações e o equilíbrio monetário entre vários países. Simultaneamente à emergência de regime monetário, manifestam-se instituições específicas voltadas para promover a emissão, circulação e guarda da moeda. Isto é, um combinado de institutos especializados em lidar com a moeda emerge como sistema financeiro.

O sistema financeiro internacional se manifesta, de fato, quando ocorre flexibilização das transações puramente de capital. Historicamente, em paralelo ao processo de liberalização e não-liberalização do capital, evidenciou-se a conformação de vários regimes monetários internacionais, quando países criaram sistemas que vincularam suas moedas, tais como: padrão-ouro (1873-1914); padrão câmbio-ouro (1925 – 1931); sistema Bretton Woods (1946 – 1971).

Em tese, um sistema monetário saudável é benéfico para todos os governos, contudo, os mecanismos de manutenção de um sistema monetário não são neutros e impõem impactos assimétricos sobre os governos nacionais. De acordo com Gilpin (2002), a eficiência e a estabilidade do sistema monetário internacional exige a subordinação da política doméstica segundo acordos internacionais, isto é, impõe limites ao exercício da autoridade nacional.

De acordo com Williamson (1988), todo sistema monetário deve possuir três requisitos: 1) regime de taxa de câmbio – define o valor das moedas em relação às outras, 2) regime de reservas – define que ativos (ouro, dólar, libra, etc) serão utilizados como reservas e serão transferidos caso haja déficits ou superávits, 3) mecanismos de ajustes – mecanismos usados para manter o equilíbrio do sistema e define a responsabilidade e as práticas aceitas para alcançar tal equilíbrio.

Para que seja possível transacionar bens, serviços no âmbito internacional, é necessário que os preços em economias distintas possam ser comparados e que as moedas possam ser convertidas. A taxa de câmbio apresenta a relação de troca entre duas unidades monetárias distintas, isto é, o preço relativo entre diferentes moedas.

Quando se aplica um regime fixo, a taxa de câmbio pode ser fixada conforme uma âncora unilateral, definindo o valor da moeda nacional em relação à moeda de outra nação. A autoridade monetária da primeira nação se compromete em manter a taxa cambial estipulada.

Já no regime de câmbio flexível, a autoridade monetária não tem obrigação alguma de sustentar uma determinada taxa. As oscilações na oferta de moeda estrangeira se ajustam através da alteração de preço da moeda estrangeira com relação à nacional. O Banco Central permite que a taxa cambial flutue ao sabor das instabilidades econômicas. Na prática, os regimes cambiais se comportam como uma combinação de taxas fixas e flexíveis.

Todo regime monetário internacional deve estabelecer as medidas para o reequilíbrio do balanço de pagamento nos casos de escassez ou excesso de reservas internacionais. O maior problema ligado aos ajustes é seu impacto econômico, o que pode onerar consideravelmente algumas economias de forma assimétrica. Além do ajuste, é necessário que haja liquidez. Uma vez que o sistema entra em crise, deve haver um mecanismo para criar liquidez, o que de outro modo inviabiliza o sistema. Isto é, é preciso que os países possuam reservas financeiras suficientes para cobrir o impacto das crises. Atualmente não se pode dizer que há um regime monetário internacional ao qual os países devem se submeter.

Sistema Padrão-Ouro (1873 – 1914)

No padrão-ouro, os países definiam o valor de suas moedas em relação ao ouro e nenhum país poderia impedir importações e exportações de ouro por meio de suas fronteiras. Dessa forma, o padrão ouro resulta em taxas de câmbio fixas entre todas as moedas, que era chamada paridade da moeda. As taxas de câmbio eram fixas e variavam somente nos *gold-points*. Nesse sentido, o ouro desempenhava o papel de reserva internacional. A entrada e saída das reservas se dava como forma de pagamentos/recebimento de transações.

Em tese, o padrão ouro conseguiu resolver o *tradeoff* clássico do funcionamento do sistema monetário: autoridade monetária nacional *versus* estabilidade do sistema monetário internacional.

De acordo com o ideal do *laissez-faire*, haveria um ajustamento automático no balanço de pagamentos. Sempre que se perdem reservas internacionais, a oferta de moeda nacional diminui; simetricamente, os demais países ganham reservas internacionais e expandem a oferta de suas moedas. Esse ajuste automático que assegurava o equilíbrio do balanço de pagamentos foi explorado por David Hume - o mecanismo do fluxo do preço em espécie.

As “regras do jogo” exigem que os governos reforcem os efeitos dos fluxos do ouro sobre a oferta monetária, ao invés de compensá-los. Dessa forma, países com superávits no balanço de pagamentos sofreriam expansão monetária, porque as entradas de ouro levariam a um aumento no nível dos preços dos produtos domésticos, incentivando a importação. Com o

aumento das importações, as reservas internacionais diminuiriam, sanando o superávit. De outro modo, nos casos dos países deficitários, a saída de ouro implicaria em contração monetária, tornando o nível dos preços dos produtos domésticos mais competitivos, o que estimularia a exportação. Com o aumento das exportações, haveria uma entrada de reservas internacionais que sanariam os problemas na balança de pagamentos deficitária.

Segundo Gilpin (2002), o padrão ouro, contudo, não era impessoal, nem automático. A Grã-Bretanha usufruía de ganhos senhoriais por exercer a liderança do sistema internacional. A libra esterlina desempenhava, na prática, um papel hegemônico e, muitas vezes, foi utilizada como reserva internacional. Além disso, havia ingerência por parte dos bancos centrais de modo a favorecer a economia doméstica. Os países superavitários nem sempre tomavam medidas para reduzir suas reservas internacionais, de modo que os custos de manutenção do sistema, normalmente, recaíam sobre os países deficitários.

Padrão Câmbio-Ouro (1925 – 1931)

De 1914 a 1925 não houve sistema monetário internacional. Com a eclosão da primeira guerra mundial, o padrão ouro acabou. Cada país se utilizava de taxas fixas ou flutuantes conforme seus próprios interesses, além de suspenderem a conversibilidade de suas moedas em ouro. Contudo, o sonho de estabilidade ecoou no entre guerras e fez com que em 1922, os países se reunissem em Gênova para tentar definir um novo sistema monetário.

No acordo de Gênova, decidiu-se que além do ouro também poderiam ser utilizadas como reservas internacionais as moedas que eram conversíveis em ouro. Vale lembrar que essa foi uma alternativa encontrada para sanar os problemas de liquidez, já que a inflação generalizada na Europa havia gerado escassez de ouro no sistema internacional.

Em 1925, a Inglaterra tornou a libra conversível em ouro, mas cometeu um erro grave ao não embutir os efeitos da inflação, tornando sua moeda sobrevalorizada. A desconfiança com relação à libra aumentou quando em 1926 a França tornou o franco desvalorizado conversível. Assim os investidores começaram a trocar as libras por ouro.

Em 1929, houve o Crash na Bolsa de Nova York seguido da Grande Depressão de 1930. O cenário dramático tornou impossível a conversibilidade da libra em ouro. Em um cenário de crise, os investidores preferem manter o ouro em detrimento das moedas nacionais e em 1931 pôs-se o fim do padrão ouro-câmbio.

Padrão Dólar-Ouro

Os mecanismos para regulamentar o padrão ouro-dólar orientariam o sistema monetário internacional de modo a prover estabilidade monetária no pós segunda guerra mundial. A nova ordem econômica foi assentada a partir da discussão de dois projetos distintos que buscavam: i) a estabilização do câmbio para frear políticas comerciais protecionistas e ii) a institucionalização da cooperação internacional por meio da criação de organizações internacionais.

John Maynard Keynes propunha um projeto que representava os interesses da Grã-Bretanha e Harry Dexter White, os dos Estados Unidos. O último almejava a criação de uma instituição que fomentasse a cooperação monetária de modo seguro, além de propor a criação de um banco - Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento, BIRD - que auxiliasse os países afetados pela guerra e contribuísse com o crescimento dos países subdesenvolvidos. A proposta britânica apresentada por Keynes defendia a criação de uma nova moeda (o bancor) responsável pelo lastro das operações financeiras, além de funcionar como um estímulo para que os EUA passassem a importar mais produtos europeus. A Grã-Bretanha não estava na posição mais confortável para poder barganhar o novo projeto, de modo que em 1944 foram aprovados dois estatutos, o do FMI e o do BIRD.

As paridades das várias moedas eram definidas em relação ao dólar e este em relação ao ouro. As reservas dos países eram mantidas em ouro e moedas conversíveis em ouro, especialmente, o dólar. Em 1967, o FMI criou o DES – direito de saques especiais- que passou a compor também as reservas internacionais do período. O mecanismo de ajuste se dava da seguinte forma: quando uma moeda era muito ofertada/demandada cabia ao governo do país intervir comprando ou ofertando sua moeda para garantir sua paridade.

Já nos fins da década de 1960, o dólar passa a sofrer ataques especulativos após as desvalorizações do franco e da libra esterlina, o que aumenta consideravelmente o déficit na balança de pagamentos americana. Além disso, a Guerra do Vietnã e os gastos militares exorbitantes fazem com que as reservas de ouro dos Estados Unidos se tornem insuficientes para manter a credibilidade internacional. Com o grande aumento do montante de dólares nas reservas europeias, o presidente Richard Nixon acaba determinando suspensão da conversibilidade do dólar em ouro, além disso, o presidente anuncia o corte nos impostos, o congelamento dos salários dos preços por três meses, e o aumento de 10% nas taxas de importação.

Em 1973, o mundo testemunha a primeira crise do petróleo decorrente do aumento dos preços da *commodity* por parte da Organização dos Países Produtores de Petróleo (OPEP). Os preços quadruplicaram no final do ano seguinte e países desenvolvidos entram em recessão.

A despeito da primeira crise do petróleo, o processo de endividamento e boa parte da explicação para esse fenômeno se devem ao fato de que os empréstimos eram feitos com taxas de juros baixíssimas, fruto da reciclagem dos petrodólares. Assim os países produtores de petróleo injetaram o dinheiro acumulado nos países em desenvolvimento (GILPIN, 2002). Com a nova crise do petróleo de 1979, o aumento substancial nas taxas de juros americanas acaba refletido no mercado e o preço do petróleo dobra, o que deixa o rastro para a crise das dívidas da década de 1980.

Segundo Toussaint (2002), a crise da dívida já se iniciara no final dos anos 1970. Em 1982, boa parte dos países subdesenvolvidos percebe que não conseguiria arcar com seus compromissos no período planejado. A política monetária começa a ficar cada vez mais restritiva, as taxas de juros flexíveis sofrem uma brusca valorização e os investimentos, aos poucos, deixam de ser considerados rentáveis. O preço do petróleo cai com o *Default* Mexicano, o que inaugura uma fase de cortes nas linhas de crédito.

O FMI resolve emprestar capital ao México para que ele honre seus compromissos internacionais com as condicionalidades exigidas (políticas de reforma estrutural). As condicionalidades, além das políticas defendidas pelo Fundo, sempre foram alvo de muitas críticas, na medida em que os interesses dos tomadores de empréstimos não eram observados, além de serem considerados interferência na soberania das nações necessitadas de auxílio.

O sistema de Bretton Woods não sobreviveu à instabilidade da época e as grandes potências optaram por adotar uma reforma econômica, de modo a liberalizar a economia mundial, de que resultou o Consenso de Washington. O programa de reajuste estrutural se divide em três etapas: 1982-1985 – com enfoque de estabilização macroeconômica ; 1985-1989 – ajuste estrutural e liberalização – e, por fim, o plano Brady 1989-1992¹⁶. Tais programas se inserem no contexto de triunfo do neoliberalismo, que ganha mais força com a

¹⁶ Na primeira etapa, tinha-se como enfoque a estabilização macroeconômica de curto prazo baseada na desvalorização e unificação da taxa cambial. A externalidade negativa da adoção dessa política era sentida já no médio prazo, quando os vizinhos também desvalorizam suas moedas, criando estímulos ao protecionismo. A austeridade fiscal é sentida tanto com a redução dos gastos do setor público quanto com os cortes nos gastos sociais. As políticas adotadas com déficits no orçamento, liberalização dos preços e fixação dos preços do petróleo tinham como foco o pagamento da dívida externa, a despeito da proteção dos setores considerados estratégicos nesses países do terceiro mundo. Na etapa seguinte, há o ajuste estrutural em si com foco na liberalização do comércio, do sistema bancário, associado às privatizações e reforma tributária. O Plano Brady - terceira e última etapa - teve como objetivo a redução da dívida dos países mais endividados, os quais só usufruiriam dos benefícios na redução de dívidas se corroborassem os novos acordos de reestruturação do FMI.

ascensão de Margaret Thatcher, Ronald Reagan e Helmut Kohl, os quais defendiam o corte de taxas, redução de gastos sociais e privatização em larga escala. Associado a isso, o fracasso do socialismo/comunismo bradava a “vitória” capitalista.

O fluxo de capitais acelerado pela globalização se intensifica novamente em direção aos países em desenvolvimento por meio de investidores diretos, o que vai contribuir com as várias crises dos anos 1990. Crises como a mexicana (1994) geram grandes problemas de confiança por parte dos investidores e ampla saída de capitais. A Crise Asiática, em 1997, tem também como resultado a fuga de capitais, depreciação monetária, generalização da crise financeira, o que se repete com as crises do Brasil, Argentina e Turquia.

1.3.1.4 Sistema Financeiro Internacional

Junto ao sistema monetário foram desenvolvidas instituições específicas para a guarda, a circulação e a emissão da moeda. O conjunto dessas entidades conforma o sistema financeiro. A ascensão de um sistema financeiro internacional se deu em paralelo à facilitação das transações de capital.

No período de 1870 a 1914, assistiu-se a um amplo influxo de capitais para investimento direto e financiamento, o que estava ligado à liberdade de transações de capital e de estabilidade cambial. Não havia políticas monetárias e o valor das moedas nacionais era determinado em termos da reserva internacional da época, o ouro. Como foi salientado anteriormente, havia um “ajuste automático” do sistema nos casos de desequilíbrio no balanço de pagamentos e as consequências sociais danosas eram refletidas em uma sociedade pouco organizada e em ambiente pouco favorável à participação política.

Segundo Gilpin (2002), o período entre 1870 e 1914 marca a primeira fase do sistema financeiro internacional. A ampla acumulação de capital na Grã-Bretanha e demais economias industrializadas resultou em exportação de capital. A principal fonte de investimentos financeiros era a Grã-Bretanha e a Cidade de Londres aumentou muito os seus ativos externos sob a forma de títulos governamentais e ferrovias, financiando a criação de centros de infraestrutura dos centros urbanos e portos.

O cenário mudou após as duas guerras mundiais e os sacrifícios sociais em favor de estabilidade monetária já não passam a ser tão facilmente sustentados. Segundo Gilpin (2002), a segunda fase do sistema financeiro internacional (1920 – 1939) foi marcada pelo caos do

entre guerras e a tentativa frustrada de se voltar ao padrão ouro. O fluxo dos recursos de capital fica cada vez mais dificultado com os efeitos da primeira guerra mundial e, apesar do “lack of power” deixado pela Grã-Bretanha, os Estados Unidos se recusam em assumir o papel de liderança internacional. Apesar disso, a economia americana passa a desempenhar funções cada vez mais importantes para a saúde da economia internacional da época. Ao garantir a liquidez internacional e auxiliar o pagamento das reparações de guerra, os EUA foram relevantes no estímulo econômico da década de 1920, o que se desfez com a crise de 1929 e ajudou a acentuar ainda mais a grande depressão de 1930.

O terceiro período do sistema financeiro internacional emerge logo após a segunda guerra mundial (Gilpin, 2002). Os Estados se empenharam em prol da liberalização do comércio internacional, o que pressupunha também a liberalização dos pagamentos internacionais por transações correntes¹⁷. Além disso, foi criado o sistema monetário em Bretton Woods (1944 a 1971), que ficou conhecido como sistema de paridades fixas, mas ajustáveis¹⁸. A liberdade de transferências de capital, contudo, era relativa. Se de um lado, havia a liberdade de transferência de capital advindas de transações de bens e serviços, de outro, havia a contenção das transações puramente de capital, isto é, quando não são originadas da comercialização de bens ou serviços.

Foi somente a partir de 1961 que as principais moedas do mundo se tornaram legalmente conversíveis. Com a conversibilidade, houve um aumento da mobilidade de capital e, conseqüentemente, incentivos para manter o dólar em bancos europeus. Assim surge o mercado de eurodólares, em que de recursos em moeda nacional são transacionados internacionalmente sem o controle da autoridade emissora. O mercado de eurodólares foi impulsionado com os choques do petróleo (1973 e 1979), o que trouxe reflexos na desvalorização do dólar e a passagem para a adoção do regime de câmbio flutuante.

Testemunhou-se, então, a liberalização financeira e a internacionalização da atividade bancária, ao mesmo tempo em que cresceram os mercados de capitais de ativos privados e títulos de governo. Além disso, a taxa cambial das moedas passou a ser influenciada fortemente pela demanda que as moedas passaram a ter no mercado financeiro.

A desregulamentação da atividade financeira fez com que o sistema financeiro internacional ficasse cada vez mais exposto a riscos sistêmicos. Não é à toa que as crises

¹⁷ Transações correntes são transações derivadas da aquisição de bens e serviços.

¹⁸ Como já foi salientado anteriormente, tratava-se de um sistema em que os Estados participantes mantinham uma taxa de câmbio fixa relativamente a outras divisas e foi mantido enquanto o dólar americano pôde manter a paridade estrita com o ouro.

financeiras têm se tornado cada vez mais frequentes, a exemplo da crise das dívidas da década de 1980 e, no início da década de 1990, mais especificamente em 1994/5, a crise do México, que mostraram que o sistema se tornava cada vez mais complexo. Em seguida, em 1997, as crises do Leste Asiático acabaram por atingir demais países em desenvolvimento. Por último, pode-se destacar a crise financeira iniciada nos Estados Unidos, em meados de 2007, decorrente da forte elevação da inadimplência e da desvalorização dos ativos associados com hipotecas de alto risco (*subprime*).

Chegando ao fim das considerações, tem-se que o fenômeno da globalização modificou expressivamente as feições da cooperação internacional e dos arranjos para lidar com os conflitos no âmbito econômico. Não é de hoje que se fala na redefinição da ideia de soberania, o que traz modificações na concepção de Estado. Para muitos estudiosos, ainda que se mantenham como os principais atores nas relações econômicas internacionais, os Estados apresentam-se, contudo, cada vez mais vulneráveis às influências externas. A irrupção de uma crise doméstica pode se alastrar e se converter em uma crise global. Como exemplo podemos citar a crise do peso, que teve repercussão em todo o mundo e desestabilizou mercados financeiros e economias nacionais, em 2001, a economia americana sofre uma desaceleração, o que trouxe impactos à economia na Ásia, Europa e América e foi agravado com a crise de 2008. Nesse contexto, os Estados estão estudando como reduzir sua vulnerabilidade frente às mudanças econômicas internacionais.

Dentre os desafios contemporâneos está a resolução dos problemas da ação coletiva internacional, o que está ligado à emergência de uma liderança dentro do sistema. Para se promover arranjos institucionais internacionais, normalmente, conta-se com um país ou um conjunto de países que promovam a cooperação internacional. Durante o século XX, os Estados Unidos desempenharam essa liderança com o auxílio das demais economias desenvolvidas. Nesse sentido, existe um grande desafio. Testemunha-se um período de transição marcado por um rearranjo de estruturas sistêmicas, em que países em desenvolvimento tais como Brasil, China e Índia, passam a desempenhar papéis cada vez mais importantes. Por outro lado, os centros de onde tradicionalmente emergiam as regras para a governança global - Estados Unidos e Europa – encontram-se em situações delicadas. Há um desafio em se avaliar as possibilidades de exercício de liderança e cooperação internacional.

O papel americano na governança econômica internacional foi fundamental para a instituição do sistema Bretton Woods, o que contribuiu para o aprofundamento das forças propulsoras da globalização. Os formuladores dessas políticas liberalizantes defendiam os benefícios econômicos e políticos advindos de maiores fluxos comerciais e financeiros. Isso,

contudo, não se deu de modo pacífico. Dentro dos próprios Estados Unidos existem vários grupos de pressão que assentam seu pensamento em pressupostos protecionistas. Os críticos à globalização, de esquerda, tendem, normalmente, a enfatizar os prejuízos sociais advindos da globalização, a perda em postos de trabalho, a ineficiência das leis de proteção ambiental, etc. Já os críticos de direita enfatizam os aspectos negativos sobre a soberania e independência nacional. O protecionismo, nesse sentido, vem travestido como questão de segurança nacional.

Europa e Japão tradicionalmente apoiam o fortalecimento da governança econômica internacional, mas não existe um alinhamento automático. Esses países, assim como demais países da periferia, veem com cautela as forças globalizantes. Com o receio de que haja uma expansão dos interesses de uma hegemonia econômica, os países têm buscado realizar regimes econômicos regionais, por meio de acordos comerciais e tratados de cooperação, tais como União Européia, Mercosul, etc.

Além disso, vários autores já salientaram a emergência de novos atores no âmbito das relações internacionais. Não é privilégio dos pós-modernos atentar para a variedade de atores não estatais que atuam através de fronteiras nacionais. Organizações não governamentais, redes transnacionais de *advocacy*, corporações transnacionais, grupos terroristas, entre outros, têm desempenhado um papel crescente nas relações internacionais.

Muitos dos atores não governamentais procuram influencia na reformar os regimes internacionais, de modo a torná-los mais responsivos às suas demandas. Para tanto, a comunicação é uma grande aliada desses atores que coordenam ações políticas transnacionais, formando alianças com outras organizações não governamentais para exercer a pressão desejada. Contudo, o processo decisório de grande parte das organizações econômicas internacionais se assenta no intergovernamentalismo, e apesar do aumento da participação de ONGs em organizações intergovernamentais, elas têm sido frequentemente acusadas de déficits democráticos, além de pouca transparência.

Ainda devido ao processo da globalização, percebeu-se a necessidade em administrar demandas novas que tradicionalmente eram consideradas de alçada nacional. Metas sociais têm se tornado cada vez mais ligadas à governança global. Contudo, em todos os regimes há imbuído um conflito entre os objetivos almejados no âmbito das instituições internacionais e a autonomia interna para propugnar as próprias políticas públicas. A igualdade formal no âmbito do regime de comércio foi conformada mediante a lógica das políticas comerciais internas de concorrência. A estabilidade do sistema financeiro internacional depende da segurança e solidez dos sistemas financeiros nacionais.

Os vínculos entre a economia global e áreas que eram tradicionalmente consideradas inerentes à tomada de decisão interna, levaram a uma tensão significativa entre o Estado e o processo de tomada de decisão internacional. Se os mercados financeiros forem tomados como exemplo, percebe-se que houve um crescimento exponencial destes na era da globalização. Isso, contudo, não foi acompanhado por uma capacidade correspondente no âmbito interno. As estruturas nacionais de supervisão e de regulamentação das finanças se mostraram pouco eficientes em garantir a segurança e solidez aos mercados globais. Como não há condições para a emergência de uma estrutura regulatória financeira global, procurou-se desenvolver uma ordem econômica que, por um lado, preserve a soberania dos Estados-nações, e, por outro, que abarque as necessidades de governança global.

As novas feições da economia global se traduzem em arranjos complexos em que potências tradicionais testemunham a ascensão de economias emergentes que passam a desempenhar um papel cada vez mais significativo no âmbito da governança global. Brasil, China, Índia, México e Coreia do Sul, são países cujos fluxos de comércio e investimento de grande importância começam a exigir e ter maior acesso às instituições de governança global. As economias desenvolvidas e, especialmente, as dos Estados Unidos, Japão, Alemanha, França e Reino Unido devem se manter entes chaves no sistema. Apesar de suas economias abaladas, elas ainda constituem o centro do capitalismo. Além disso, a interdependência entre esses atores tende a facilitar a cooperação para a gestão de bens públicos internacionais.

Nesse contexto, a China é um ator cada vez mais importante. Com uma política externa pragmática, o país ganha destaque no cenário internacional com o mote de *Deng Xiaoping* «Nunca assumir liderança, agir sempre, de cabeça erguida, mas de forma cautelosa». Com Hu Jintao no poder, a China tem priorizado suas relações com os Estados Unidos, Ásia e Europa; procura-se, ainda, uma atuação global abarcando África, América Latina e Oriente Médio e mais atenção tem sido dada à diplomacia multilateral.

Os arranjos institucionais devem se adequar para abranger os novos centros de poder, como as potências emergentes. Especialmente o poder econômico da China deve ser levado em consideração no âmbito da governança. Por desempenhar um papel expressivo tanto no comércio internacional como nas finanças, o país deve passar a assumir cada vez mais responsabilidades tanto interna quanto no âmbito externo.

Em suma, emerge uma conformação das relações internacionais em que o poder econômico se apresenta mais difuso. Acredita-se que o cenário internacional rumo em direção à multipolaridade, que, por definição, tende à instabilidade, o que gera incertezas sobre como desenvolver respostas institucionais a esses novos desafios no âmbito da governança global.

2 FLUXO DE INVESTIMENTO EXTERNO DIRETO NO MUNDO

No presente capítulo, será esboçado um quadro do fluxo de investimentos externos diretos no mundo. Para tanto, será feita uma revisão bibliográfica de estudos que analisam a importância dos fluxos de Investimento Externo Direto (IED), seus impactos nos Países em Desenvolvimento (PEDs). O capítulo será dividido em três partes: 1) Teorias sobre Fluxo de Investimento Externo Direto; 2) a análise da entrada de IED em países hospedeiros e sua relação com a promoção de desenvolvimento econômico e 3) análise dos possíveis determinantes dos fluxos de IED para as economias receptoras.

Segundo Maia (2010), os capitais migram basicamente devido a três fatores: quando o mercado onde atuam já está saturado; em busca de segurança e em busca de rentabilidade. Historicamente, podem-se identificar diversas formas de investimento que vão se modificando no tempo, espaço e com relação ao tipo de setor preferencial na busca dos três fatores acima mencionados. Dessa forma, a depender do momento histórico analisado, identificar-se-ão mudanças substanciais tanto nos fluxos de investimentos, como também com relação dos tipos de investimentos.

Com relação aos tipos de investimentos, existem os de portfólio, investimento externo direto e novas formas de investimento (NFI). Segundo Andreff (2000), os investimentos de portfólio têm como foco retorno rápido transacionando títulos privados e públicos. Os IED são investimentos de longo prazo, envolvem controle acionário e tomam forma de fusões, aquisições, *joint-ventures* ou *greenfield* (investimento novo, por exemplo, a instalação de uma fábrica na região). As NFI são métodos novos de investimentos cada vez mais comuns que permitem às corporações transnacionais o controle de empresas em outros países sem envolver capitais, o que normalmente se dá por meio de contratos, acordos de licença, de assistência técnica, terceirização da produção, etc.

Historicamente, pode-se observar um fluxo de capital de empresas de países desenvolvidos em países em desenvolvimento desde os finais do século XIX. Os tipos de investimentos que prevaleciam, contudo, nesse período, eram de portfólio que ocorriam por meio de empréstimos entre governos, além de investimentos em infraestrutura em países subdesenvolvidos.

É a partir da década de 1950, com a expansão das então denominadas corporações transnacionais americanas, que se testemunha a intensificação e o predomínio dos

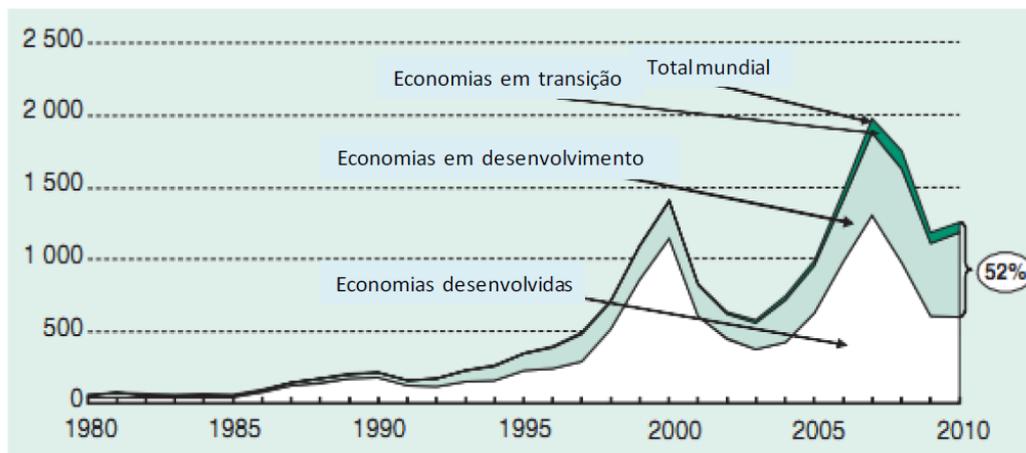
investimentos externos diretos com relação às demais formas. Com a consolidação das empresas europeias e japonesas, os IED passam a ter origem cada vez mais diversificada.

A partir da década de 1970, com o fim do padrão dólar-ouro, a consolidação dos euromercados, o contínuo processo em direção à liberalização dos fluxos de capitais e, mais tarde, com a consolidação e adoção de medidas neoliberais, as novas formas de investimento têm apresentado destaque crescente.

Com o aprofundamento da globalização - fruto do acúmulo de riqueza monetária e financeira, na forma de ativos com diferentes graus de liquidez, propiciada pela revolução tecnológica - há um processo crescente de interpenetração das economias nacionais, o que favorece a emergência de formas cada vez mais sofisticadas de investimentos.

Muito embora historicamente os tipos de investimento estejam direcionados para países desenvolvidos, especialmente Estados Unidos, Europa e Japão, economias emergentes estão assumindo um papel cada vez mais importante tanto na atração quanto na promoção de investimentos, o que pode ser identificado na Figura 4:

Figura 4: Fluxo de IED Global e por Grupo de Economias, 1980 – 2010.



Fonte: Unctad, 2011.

Os países subdesenvolvidos representavam apenas 17% do fluxo de IED mundial no início da década de 1990. Observa-se uma evolução surpreendente nos últimos anos, já que, em 2008, os países subdesenvolvidos representavam 43.3% e, segundo a Unctad (2011), os países em desenvolvimento já representam 52% dos destinos de IED, ultrapassando, pela primeira vez na história, o fluxo de investimentos destinados a países desenvolvidos.

Segundo Gilpin (2002), o investimento externo direto, apesar das controvérsias, é bastante cobiçado, na medida em que tende a favorecer a economia hospedeira com o potencial de gerar empregos e obter ganhos de especialização da economia, aumentando a capacidade de atingir uma escala ótima de produção e aumentando a competição no mercado interno. A economia hospedeira também pode se favorecer com externalidades positivas como transferência tecnológica; cisões (*spin-off*) e efeito *spillover*.

Esses possíveis ganhos advindos da entrada de IED impulsionaram a criação de estratégias de atração e promoção de investimentos. Segundo Gonçalves (1999), essas políticas enfrentam sérios desafios, como maximizar a entrada de capitais, de modo a salvaguardar a economia doméstica das vulnerabilidades externas e dos problemas advindos da desnacionalização da economia.

2.1 CONCEITO DE INVESTIMENTO EXTERNO DIRETO

Compreende-se investimento externo direto (IED) como um investimento que abarca a transferência de ativos tangíveis ou intangíveis de um país para outro. Normalmente, IED envolve as seguintes características: 1) emprego de capital estrangeiro que, em geral, é revertido em atividades produtivas de bens ou serviços; 2) com controle administrativo por parte investidor estrangeiro e 3) o estabelecimento de uma relação de longo prazo entre o investidor e a economia hospedeira.

Conforme Sousa (2001), IEDs são recursos de investidores estrangeiros voltados para a instituição de novas empresas ou na aquisição (total ou parcial) de empresas, instalações e/ou estoques existentes na economia hospedeira. Os critérios ligados à permanência, ao controle e ao prazo também são corroborados por definições de organizações internacionais tais como Fundo Monetário Internacional e OCDE.

O Fundo Monetário Internacional compreende Investimento externo direto como:

a categoria de um investimento internacional que reflete o objetivo de uma entidade residente em uma economia que tem interesse duradouro em um empreendimento situado em outra economia (a entidade residente é o ente que investe diretamente e a empresa é o empreendimento de investimento direto). O interesse duradouro implica a existência de uma relação de longo prazo entre o investidor direto e o empreendimento e um grau significativo de influência do investidor na gestão. Investimento direto não só inclui a transação inicial que estabelece a relação entre o investidor e o empreendimento, mas também todas as transações subsequentes entre

eles e entre empreendimentos afiliados, ambos incorporados ou não”. (Tradução livre FMI, 2008, p. 86.)¹⁹

Assim a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), em seu código de liberalização e movimentação de capitais, define IED como:

Investimento com a finalidade de estabelecer relações econômicas duradouras com quem se empreende por meio de investimentos que dão a possibilidade de exercer a influência efetiva na administração. No caso do país receptor, quando não-residente realiza investimento por meio de: 1. criação ou extensão de uma empresa com capital próprio, subsidiária ou filial, ou ainda a aquisição total de propriedade de um empreendimento já existente; 2. participação em um empreendimento novo ou existente; 3. um empréstimo por cinco anos ou maior prazo. (OCDE, 2012, p. 15. Tradução livre).²⁰

O IED reflete um interesse e o controle de uma entidade residente (investidor indireto) em um negócio ou empresa de uma economia hospedeira, de modo que possa influenciar na gestão do negócio. Além disso, refere-se a uma “relação de longo prazo”, o que pode tomar corpo como a criação de um novo empreendimento (*greenfield investment*), a *joint-venture* ou fusões e aquisições. Segundo Ribeiro (2006), uma vez estabelecido o IED pode se expandir, por meio de injeções de capital, empréstimos e reinvestimento²¹.

No Manual da Balança de Pagamentos do Fundo Monetário Internacional (FMI), estipulam-se as porcentagens mínimas de participação do capital estrangeiro para ser considerado IED (2008, p. 87).

um empreendimento de investimento direto está definido neste Manual como uma incorporação ou não de um empreendimento no qual um investidor direto residente em outra economia, possui 10 por cento ou mais das ações ordinárias ou com poder de voto (para um empreendimento incorporado) ou o equivalente (para um empreendimento não incorporado). Empreendimentos de Investimento Direto incluem as entidades subsidiárias (um Investidor Estrangeiro que possui mais que 50 por cento), sócios (um investidor possui 50 por cento ou menos) e filiais (empreendimento

¹⁹ Direct investment is the category of international investment that reflects the objective of a resident entity in one economy obtaining a lasting interest in an enterprise resident in another economy. (The resident entity is the direct investor and the enterprise is the direct investment enterprise.) The lasting interest implies the existence of a long-term relationship between the direct investor and the enterprise and a significant degree of influence by the investor on the management of the enterprise. Direct investment comprises not only the initial transaction establishing the relationship between the investor and the enterprise but also all subsequent transactions between them and among affiliated enterprises, both incorporated and unincorporated (FMI, 2008, p. 86).

²⁰ Direct Investment. Investment for the purpose of establishing lasting economic relations with an undertaking such as, in particular, investments which give the possibility of exercising an effective influence on the management thereof: A. In the country concerned by non-residents by means of: 1. creation or extension of a wholly-owned enterprise, subsidiary or branch, acquisition of full ownership of an existing enterprise; 2. Participation in a new or existing enterprise; 3. A loan of five years or longer (FMI, 2008, p. 87).

²¹ No entanto, não é considerado IED o recurso proveniente de operações de crédito que a empresa subsidiária ou afiliada tome no mercado doméstico ou internacional.

não incorporado, de propriedade total do investidor) diretamente ou indiretamente possuída pelo investidor direto²² (tradução livre)

O Banco Central é o órgão responsável por registrar os investimentos estrangeiros no Brasil, o que, segundo Sousa (2001), envolve empréstimos, financiamentos, tecnologia e os investimentos, tanto de portfólio quanto o IED. De acordo com o Banco Central, o IED é aquele investimento no qual o investidor estrangeiro adquire 10% das ações ou quotas com direito a voto ou, então, 20% ou mais do capital total. O Bacen ainda classifica as empresas originadas a partir de IED da seguinte forma:

- 1) Empresas com participação estrangeira direta - quando envolve a matriz – ou empresas com participação estrangeira indireta – nos casos em que subsidiárias ou filiais de corporações transnacionais estejam envolvidas no processo;
- 2) Empresas controladas por não residentes – *holdings* – quando são conformadas empresas em que não residentes atuam com mais de 50% do capital votante.

De um modo geral, diferencia-se do investimento de portfólio de investimento externo direto. Ambos possuem relações distintas com os mercados financeiros tanto com relação aos países de origem, quanto nos países destinatários. Nos mercados financeiros, as oscilações nas taxas de juros e no câmbio orientam os fluxos de investimento de portfólio. Já com relação aos fluxos de IED, o aspecto determinante é a atuação internacional das firmas, o que não está relacionado necessariamente com as flutuações das taxas de juros. Outro aspecto que difere o IED do investimento de portfólio é a tendência do fluxo de IED se concentrar em menor número de países. No entanto, é necessário ressaltar que, na prática, é muito difícil diferenciar os tipos de investimentos em IED e de portfólio.

²² Reflecting the difference noted previously, a direct investment enterprise is defined in this Manual as an incorporated or unincorporated enterprise in which a direct investor, who is resident in another economy, owns 10percent or more of the ordinary shares or voting power (for an incorporated enterprise) or the equivalent (for an unincorporated enterprise). Direct investment enterprises comprise those entities that are subsidiaries (a nonresident investor owns more than 50 percent), associates (an investor owns 50 percent or less) and branches (wholly or jointly owned unincorporated enterprises) either directly or indirectly owned by the direct investor.

2.2 TEORIAS SOBRE FLUXO DE INVESTIMENTO EXTERNO DIRETO

Há várias teorias que se propõem a explicar o fluxo de investimentos direto entre países. Os construtos teóricos normalmente estão preocupados em explicar as causas para o deslocamento; os fatores determinantes para que uma economia hospedeira seja considerada atrativa; e explicar porque o IED é utilizado como modo de entrada em uma economia, em detrimento de outras formas como exportação e contrato de licença.

Historicamente, o surgimento dessas teorias podem marcar algumas fases. Inicialmente, não havia teoria específica para explicar IED, de modo que se utilizava de teorias ligadas ao comércio internacional associado ao fluxo de capital entre países. Nesse caso, a dinâmica dos fluxos de IED é interpretada segundo as taxas de retorno e seus efeitos cambiais.

Na fase seguinte, surgem teorias específicas sobre IED marcadas por abordagens que situam como marco a internacionalização da produção. Nesse sentido, a Corporação Transnacional (CTN) passa a assumir um papel central para explicar os fluxos de investimentos. Para tanto, surgem teorias que enfocam desde o local da produção como nível de análise fundamental, até as falhas de mercado e as vantagens específicas que as firmas possuem para explicar o IED.

Na década de 1960, com o desenvolvimento do comércio internacional e o aumento da expressividade das CTNs no cenário internacional, nasceu a necessidade da elaboração de teorias que associassem IED e CTNs. Até então não se associava o fluxo de IED às atividades das firmas fora de suas fronteiras. Os estudos salientavam evidências sobre os determinantes do comércio internacional dos países, tendo como base os modelos de Heckscher e Ohlin desenvolvidos até os anos 1950.

Para analisar a evolução das teorias sobre investimento externo direto, propõe-se o quadro 4 abaixo, que diferencia as abordagens teóricas segundo o nível de análise - fluxo financeiro de IED, local de produção, organização industrial e o escopo da firma - e as características da análise estática e dinâmica da teoria.

Quadro 4 : Teorias sobre investimento externo direto

Unidade de análise	Análise estática	Análise dinâmica
Fluxo financeiro de IED	Abordagem de mercado de capital, análise macroeconômica	Análise dos efeitos cambiais
Local de Produção	Teoria da localização	Modelo de gradual das fases de desenvolvimento, geografia econômica
Organização Industrial	Análise baseada nos recursos e vantagens competitivas	Nova Teoria do Comércio Internacional
O escopo das firmas	Teoria da internalização	Modelos de processo de internalização

Fonte: Adaptado de Klaus Meyer (1998)

2.2.1 IED como fluxo de capital

Essa corrente compreende IED como fluxo de capital entre países e evoluiu a partir da análise do mercado financeiro associado à teoria microeconômica. Normalmente, a dinâmica dos fluxos de IED é interpretada segundo as taxas de retorno e efeitos cambiais.

O IED é compreendido como exportação de capital. O capital, como qualquer outra mercadoria, teria seu movimento orientado pelas forças de oferta e demanda segundo as taxa de juros. Taxas de juros diferentes implicam em diferentes taxas de retorno de investimento. O retorno do capital é maior nos países que sofrem com sua escassez e, conseqüentemente, oferecem taxas de juros maiores. Já nos países com maior disponibilidade de capital, verifica-se uma taxa de juros menor, o que gera uma tendência de se explorar a oportunidade de rendimento em países com déficit de capital. O capital transferido é aplicado em processo produtivo.

A premissa básica é que o setor privado atenta para as diferentes formas de se obter ganhos com as taxas internacionais. Por conseguinte, as CTNs se utilizam do IED como alternativa às barreiras aos fluxos de capitais internacionais. O setor privado se financia em

países com alta dotação de capital e, portanto, com baixas taxas de juros. Em seguida, investe em países com uma baixa dotação e altos custos de capital. Nesse contexto, as diferentes taxas de retorno determinam o fluxo de IED que passa a ser utilizado como arbitragem de capital internacional.

O movimento de capital também é orientado conforme as expectativas dos agentes com relação a riscos e incertezas do mercado. Assim, a busca por diversos mercados também se mostra como uma possibilidade de diversificação de riscos. Essa tendência é usada para explicar porque há investimentos quando o país de destino apresenta taxas de juros e retornos semelhantes ao país de origem.

Esse tipo de análise, a partir de estudos empíricos, foi considerada insuficiente; contudo, pode explicar o fluxo de IED no século XIX devido aos altos custos de transação nos mercados de capitais da época.

2.2.2 Localização da Produção

Essa corrente é decorrente da teoria do comércio internacional que sugere que a localização da produção internacional se baseia em vantagens específicas a partir do custo de fatores. Acredita-se que a firma se estabelece em locais que obtenham menores custos de produção. Nesse sentido, a possibilidade de captar os recursos desejados no exterior *per si* é capaz de orientar a internacionalização de uma empresa que tem o intuito de melhorar a sua cadeia de valor. O movimento de IED, contudo, não pode ser reduzido a um método para ultrapassar barreiras comerciais e reduzir custos trabalhistas.

Dunning (1993) revisitou o termo "vantagens locacionais". Segundo o autor, os determinantes para a orientação do IED são complexos e abarcam não apenas o debate sobre acesso a recursos – que podem ser tanto de cunho tecnológico, financeiro, como sobre recursos naturais, desde que sejam abundantes na economia hospedeira. Outro aspecto que Dunning ressalta são as características do mercado da economia hospedeira. Segundo Lima (2005), os fatores de localização estão associados a características do país receptor. Assim, os fatores determinantes para o fluxo de IED são o sistema econômico do país de destino, os aspectos sociais e culturais, o ambiente político e legal, as características do mercado interno e a disponibilidade de recursos no país.

As vantagens de custos de produção são um componente importante da localização nas decisões em setores com baixos custos de transporte. Normalmente, há uma análise entre produtividade *versus* custo da força de trabalho. Dessa forma, há vários fatores que influenciam a produtividade e orientam o fluxo de IED, tais como: transporte e infraestrutura de telecomunicações de qualidade; capital humano, por exemplo, educação e motivação dos funcionários; qualidade, confiabilidade e os custos dos fornecedores locais, além dos recursos naturais.

As características do mercado têm sido consideradas cada vez mais importantes, especialmente quando a proximidade da produção se torna uma necessidade. Note o que pode ocorrer dentre as situações abaixo:

- O IED pode ser uma ferramenta para burlar as políticas protecionistas (tarifas, cotas, barreiras administrativas ao comércio). Além disso, as CTNs que se instalam em regiões protecionistas podem se beneficiar no acesso a mercados, especialmente, quando atua dentro de um bloco comercial.
- Para reduzir custos de transporte, barreira natural para o comércio, apesar das grandes melhorias advindas da revolução tecnológica, determinados setores se mostram mais promissores quando estão próximos aos seus mercados de destino, a exemplo dos de alimentos frescos ou serviços industriais.
- Do ponto de vista da logística, a aquisição de redes de distribuição já existentes pode ser utilizada para facilitar as exportações para a economia de destino.

Modelo das fases de Desenvolvimento

A teoria gradualista considera que os maiores desafios para a internacionalização são a falta de conhecimento e de recursos. Haveria, portanto, um processo gradual que ocorre em quatro fases: i) a atividade exportadora esporádica, ii) a atividade exportadora regular através de agentes independentes, iii) abertura de filiais comerciais no exterior, iv) abertura de filiais de produção no exterior. Tendo em vista a redução de riscos e a sua atividade internacional, as firmas buscariam, inicialmente, os países que oferecessem um maior grau de semelhança ao cenário nacional. Esse modelo, contudo, foi muito criticado por seu cunho determinístico.

A partir de estudo sobre a liderança tecnológica de produtos da economia americana do pós-guerra, Vernon (1966) foi o primeiro teórico a fazer uma relação direta entre comércio

internacional e IED em sua teoria do ciclo do produto. A teoria fazia uma descrição da sequência de expansão das empresas, as quais, inicialmente, estariam voltadas para o mercado doméstico e, paulatinamente, passariam a atender o mercado externo.

De acordo com o autor, inicialmente, a produção e a venda das firmas seria totalmente doméstica, uma vez que, no primeiro estágio, não há uma padronização do produto. Já no segundo estágio, as firmas passam a optar por exportar seus produtos, devido à combinação das vantagens de produção e inovação oferecidas pela economia doméstica. Por fim, no terceiro estágio, com a padronização do produto, o amadurecimento da tecnologia e a rotinização da produção, as empresas passam a optar por abrir subsidiárias em outros países.

Além da simplificação do processo produtivo com o amadurecimento tecnológico, a entrada de novos participantes na economia doméstica também seria um fator que favoreceria o IED. De acordo com Vernon (1966), optar pelo IED como modo de ingresso em uma economia específica se dá não só pela redução dos custos de produção no exterior, mas também pela ameaça das perdas com a entrada de novos concorrentes na economia de origem. E como a análise dá importância fundamental ao elemento de inovação, Vernon defende que esses movimentos tenderiam a surgir em economias intensivas em capital e não em economias intensivas em mão de obra.

O trabalho de Vernon foi muito criticado por seu aspecto determinístico e, segundo algumas interpretações, a teoria do ciclo do produto legitima o imperialismo da expansão das CTNs americanas da década de 1960.

Muitos conflitos entre multinacionais e governos são apontados por Vernon como as necessidades de adaptação da economia hospedeira ante a possibilidade de benefícios futuros com o IED. O autor, contudo, aponta que a decisão sobre a entrada do IDE em um país em desenvolvimento depende da política adotada pelo PED. Segundo Vernon (1972, p. 29):

Qualquer nação que tenha pensado muito sobre a sua política em relação ao investimento direto externo como a Índia tem, em geral, que realizar um malabarismo entre três objetivos. Um dos desejos é o rápido crescimento. o segundo é o desejo para a realização de uma distribuição equitativa da renda (...). Um terceiro objetivo é controlar o próprio destino nacional, na medida em que as condições da sociedade permitirem.²³ (tradução livre).

²³ Any nation that has thought very much about its policy toward foreign direct investment, as India clearly has, generally finds itself juggling with three sets of objectives. One of these is the desire for rapid growth. A second is the desire for the achievement of an equitable distribution of income(...). A third objective is to control one's own national destiny, to the extent that the conditions of world society permit. (VERNON, 1972, p. 29)

Nesse sentido, as consequências da entrada de IED em um país não são meramente fruto da expansão do capitalismo, tais consequências são o resultado das políticas públicas empregadas.

Geografia Econômica

A disposição geográfica da atividade econômica tem sido vastamente analisada. Alfred Marshall, antes de 1920, já havia analisado as possíveis causas da aglomeração econômica, o mercado se vale: a) da mão de obra especializada concentrada na região; b) do nível de desenvolvimento do comércio e de fornecedores que abasteçam insumos intermediários; c) da intensidade do fluxo de informações, especialmente, o fluxo de tecnologia, *know-how* entre firmas. De acordo com a terminologia moderna, Marshall defendia que os aglomerados econômicos se formavam devido ao *spillover* de mercados especializados e à integração entre firmas *forward* e *backward* com o mercado local.

Krugman (1991) fez um estudo cujo enfoque era a construção de modelos para análise processo de aglomeração – produtores e consumidores tendem a se concentrar – com ênfase nos ganhos de economia de escala com relação ao mercado de trabalho e mercado de insumos. Ao modelar as fontes de rendimentos crescentes para a aglomeração, pode-se compreender como e quando os rendimentos podem mudar, trazendo consequências para o comportamento econômico dos atores.

Custos fixos na indústria, a disposição regional dos mercados e os custos de transporte determinam o processo de concentração. Os padrões locacionais, contudo, não são fixos. Uma vez que se atinge uma massa crítica de capital associada à acumulação da infraestrutura específica de uma indústria, há uma migração do investimento para novos centros. Há, portanto, uma tensão entre forças centrípetas – decorrentes de ganhos com economia de escala – que favorecem a concentração e as forças de mercado centrífugas que induz a aplicação de IED em outro aglomerado econômico.

Nesse sentido, a estrutura existente industrial pode ser um importante determinante para a atratividade de IED. Fornecedores de bens intermediários e de força de trabalho de especialização tecnológica são algumas das vantagens locacionais para a atração de empresas.

Dentre as externalidades positivas advindas do IED estão:

- O advento de indústrias de serviços, como bancos e consultores, que seguem os seus clientes, e, uma vez estabelecidos, prestam serviços e fornecem informações para outros potenciais investidores.
- No caso específico da indústria automotiva, os fornecedores de insumos intermediários acompanham seus clientes.
- Tanto o mercado de trabalho deve se qualificar para atender as exigências da CTN, quanto as instituições locais passam a se adaptar às novas necessidades e atualizam seus padrões de qualidade.
- Os processos de inovação tendem a ser localizados e o conhecimento, em estágios iniciais de desenvolvimento, tende a se manter na região. O empreendedorismo inovador concentrado em uma área contribui para a competitividade das empresas, além de potencializar a entrada adicional de investidores na região.

2.2.3 Organização Industrial

O IED é mais comum em indústrias que se favorecem com ganhos de economias de escala; ativos diferenciados e intangíveis, com diferenciação de produtos e estrutura de mercado de oligopolístico. Isto é, há uma tendência maior de se testemunhar investimento entre as economias de alta renda (IED horizontal), em detrimento de IED vertical, que ocorre quando se explora as diferenças de custos de fatores.

Segundo a abordagem da concorrência oligopolista, acredita-se que a relação entre investimento direto e tempo de investimento, no curto prazo, está muito mais orientada por ações estratégicas das CTNs, do que os diferenciais do lugar de destino do investimento. As multinacionais consideram suas posições estratégicas em mercados importantes em relação a seus principais concorrentes. Só então há uma decisão sobre as formas de entrada em um mercado.

Fontes de vantagem competitiva

Os investidores estrangeiros têm uma desvantagem competitiva em relação aos concorrentes locais devido à falta de informação sobre as condições do mercado local e aos

custos mais elevados de comunicação e transporte. Para superar estas desvantagens e operar em mercados estrangeiros, as empresas multinacionais devem ter algum tipo de vantagem específica.

Nesse sentido, as empresas multinacionais exportariam essencialmente a capacidade de reprodução de seus ativos diferenciais. Os ativos corporativos relevantes incluem os ativos físicos, direitos de propriedade intelectual e os ativos intangíveis incorporados no capital humano da empresa, tais como gestão, *marketing*, engenharia e recursos financeiros. As vantagens competitivas surgem de "núcleo competências", tais como *know-how* tecnológico e a capacidade de criação de valor. Dunning (1993) distingue vantagens de que as CTNs se valem para fundamentar a internacionalização de suas atividades:

- Vantagem com relação a recursos – quando a firma possui vantagem com base nos seus ativos, o que inclui direitos de propriedade e ativos intangíveis,
- Vantagens de governança – quando a empresa multinacional já instalada possui vantagens em relação a entrada de um de novo participante,
- Vantagens decorrente da multinacionalidade – ao atuar em vários países, a CTN tem acesso a informações preciosas o que gera aprendizado que é internalizado pela firma.

Hymer (1968) apresentou a primeira obra contrária aos postulados clássicos e com capacidade de isolar a teoria do IDE das teorias de comércio. Ao contrário da abordagem que compreende o fluxo de IED em função das taxas de retorno, Hymer ressalta que os fatores determinantes para explicar o investimento internacional são as operações internacionais das empresas - unidade de análise da teoria. Dessa forma, para se compreender o IED, é necessário analisar as operações internacionais e o seu financiamento.

Hymer (1968) verificou que os setores que mais promoviam IED, na época, estavam concentrados em poucos segmentos industriais marcados por uma estrutura oligopolizada e de concorrência imperfeita. Nesse contexto, o IED se torna viável quando a firma possui vantagens competitivas únicas cuja origem pressupõe falhas de mercado.

Para operar internacionalmente, as firmas deveriam ter posse de diferenciais como patentes, de produtos específicos, de melhores conhecimentos técnicos, de maiores facilidades de financiamento, etc. Só assim poderiam competir com as empresas locais. O acesso a fatores de produção de custo reduzido, a tecnologia superior, o acesso à logística diferenciada por meio de canais de distribuição chave, a oferta de produtos diferenciados, todos são fontes de vantagens que viabilizariam a internacionalização da produção. Tais vantagens únicas

possibilitariam o retorno do investimento da CTN frente aos custos de ser uma firma estrangeira.

Hymer (1968) ainda analisou as vantagens e desvantagens da atuação das CTNs. De um lado, as empresas multinacionais tendem a contribuir com a difusão tecnológica e contribuir para a integração econômica por meio do acesso a mercados internacionais de bens, serviços e capitais. Por outro lado, o autor apresenta questionamentos acerca das externalidades negativas do IED como a tendência à oligopolização da produção internacional, o que pode provocar sérios problemas econômicos pela eliminação da concorrência; além de conflitos políticos com governos, já que, com a concentração de poder financeiro, as CTNs podem contribuir para a erosão do poder tradicional dos Estados.

Segundo Kindleberger (1969), em um mundo de competição perfeita de bens e fatores, o IED não seria viável. Assim como Hymer, Kindleberger entende que, nas condições de concorrência perfeita e sem intervenção governamental, as firmas locais sempre teriam uma vantagem em relação às firmas estrangeiras. Nesse sentido, a firma estrangeira precisa de vantagens compensatórias para conseguir concorrer com o investidor local.

Conforme Kindleberger (1969), para que o investimento direto exista deveria haver algumas imperfeições nos mercados de bens ou fatores, ou alguma interferência na competição por parte do governo ou por parte das firmas.

A estrutura de certos mercados – competição monopolística – orienta o aparecimento do investimento direto estrangeiro. Segundo Lima (2005), as vantagens monopolísticas poderiam ser identificadas nas seguintes situações: i) concorrência imperfeita no mercado de bens, dada por diferenciação de produto, habilidades especiais de marketing, preços administrados, etc; ii) competição imperfeita no mercado de fatores, incluindo discriminação no acesso de capital, tecnologia não disponível, existência de patentes, etc; iii) intervenção governamental, como por exemplo, através da imposição de tarifas que encorajem a entrada de novas firmas estrangeiras; iv) economias de escalas internas e externas, incluindo as dadas por integração vertical.

Para Caves (1971), a diferenciação de produto, patente e as barreiras à entrada de novas firmas são condições de existência de IED. O investimento externo orientado pelas estruturas do mercado poderia ser de dois tipos: investimento horizontal, quando caracterizado pela produção dos mesmos bens produzidos na matriz, e investimento vertical, caracterizado pela produção de matérias-primas.

Nova Teoria do Comércio Internacional

Orientados por uma linha de pensamento semelhante aos trabalhos de Hymer (1968), Kindleberger (1969) e Caves (1971), Markusen e Venables (1995) elaboraram um modelo sobre as firmas multinacionais para as novas teorias de comércio. Diferentemente das teorias clássicas do comércio, esses autores defendem que quanto mais parecidos o nível de desenvolvimento dos países e o padrão da demanda, mais fácil é o comércio entre os mesmos. As explicações relativas a esse comércio podem vir de duas hipóteses: a) pode-se atribuir tal padrão de comércio à existência de economias de escala; b) existem teorias que procuram enfatizar o lado da demanda, a fim de explicar esse comércio intraindustrial.

A semelhança dos bens produzidos facilita o atendimento às demandas de potenciais importadores, de modo que a concorrência entre os países é exercida a partir de um processo de diferenciação do produto. Os resultados encontrados pelos autores mostraram que a introdução das CTNs elevava o bem estar de ambos os países, nos casos em que são semelhantes com relação à renda, de dotação de fatores e de tecnologia, e se os custos de transporte fossem relativamente elevados.

Entretanto, com baixo custo de transporte e alta diferença entre as economias, a presença da CTN tenderia a beneficiar a economia hospedeira. Segundo essa abordagem, a empresa multinacional poderia ser instrumento de transferência de benefícios para as nações pobres.

2.2.4 Internalização

A teoria da internalização se propõe a explicar quando as CTNs escolhem IED como modo de entrada, em detrimento das possibilidades de exportação ou ainda acordos contratuais. A base da explicação da teoria se fundamenta nas falhas de mercado decorrentes da assimetria de informações. Tais falhas de mercado induziriam as CTNs à escolha do IED, de modo a reduzir os custos de transação e custos de localização.

Quando os custos para se instalar em outro país são menores do que as trocas via mercado, as firmas optam por internalizar mercados, de modo a alcançar benefícios como melhor aproveitamento das economias de escala, reduzir problemas com assimetria de informações e incerteza.

Outro enfoque da teoria da internalização vê um aspecto dinâmico dos custos de transação. Nesse caso, o processo de internalização se dá segundo as capacidades da firma e não mediante as falhas de mercado. Argumenta-se que - em um ambiente incerto e de hipercompetitividade - possuir múltiplos estágios de produção é uma característica institucional que contribui para uma firma coordenar mudanças sistêmicas dentro da organização e minimizar os riscos.

Segundo Buckley e Cason (1976), há quatro formas de se adentrar em um mercado: por empresas locais; por subsidiárias de empresas estrangeiras; por exportação para o mercado por plantas possuídas por empresas locais; por exportações para esse mercado por plantas possuídas por empresas multinacionais. A divisão entre cada uma dessas formas de atendimento ao mercado resulta da interação entre os efeitos de duas variáveis que foram denominadas da seguinte forma: efeito da localização da produção e efeito da propriedade.

No primeiro caso, acredita-se que a empresa escolhe para cada uma de suas atividades a localização que lhe proporcione menor custo. Já com relação ao efeito da propriedade, Buckley e Cason (1976) rezam que é mais eficiente organizar as atividades dentro de uma empresa do que vendê-las ou adquiri-las de outras empresas.

A teoria da internalização estava direcionada em explicar por que algumas atividades internacionais de produtos intermediários eram organizadas por meio de hierarquias e não através de forças de mercados, sendo que sua ênfase se dá nos mercados de produtos intermediários.

No período dos anos 1970 e 1980, as pesquisas acadêmicas optaram por estruturar uma análise integrada para explicar os determinantes do IED. Dunning (1993) desenvolve um paradigma “ecletico” OLI (*Ownership, Location, Internalization*) ao constatar que a propriedade de ativos diferenciados pode ser compreendida como um dos fatores responsáveis pela existência das multinacionais.

Segundo Dunning, existem três forças que podem atuar na internacionalização de uma empresa: vantagens de propriedade – *ownership*; vantagens de internalização – *internalization*; vantagens de localização – *locational*, conforme o quadro 5 abaixo:

Quadro 5: Paradigma Eclético de Dunning

Tipos de Forças	Vantagens
Propriedade (Ownership)	São ativos, tangíveis ou intangíveis, que conferem “poder de mercado” à CTN.
Internalização	Capacidade de adicionar valor ao seu ativo.
Localização	Legislação, políticas governamentais, estruturas de mercado e ao ambiente institucional almejado pela CTN.

Fonte: Dunning (1993)

A firma estrangeira apresenta vantagens sobre as firmas domésticas em setor específico, tais vantagens são decorrentes da propriedade (*ownership*) de ativos tangíveis ou intangíveis diferenciados.

Uma vez verificada a situação anterior, a CTN pode internalizar outros mercados se considerar mais vantajoso do que vender a vantagem de propriedade. Só assim a firma estrangeira começa a produzir em uma economia que possua vantagens locacionais (L) suficientes para justificar esse movimento estratégico.

Nesse contexto, Dunning (1993) apresentou as razões para uma empresa produzir no mercado internacional:

1. A busca por recursos específicos não encontrados na economia doméstica, tais como os recursos naturais, a mão de obra barata/qualificada, etc;
2. A procura por mercados, normalmente, é orientada pela possibilidade de crescimento do mercado e ou pela expressividade do mercado já existente;
3. As CTNs procuram a dispersão racional de suas atividades, de modo a obter mais eficiência e a ter ganhos decorrentes de economias de escala e escopo e da diversificação de risco;
4. Por fim, a busca de ativos estratégicos a fim de fortalecer sua competitividade externa e/ou de enfraquecer seus concorrentes.

De acordo com o autor, nas duas últimas décadas, vem ocorrendo um grande deslocamento das empresas multinacionais para os países em desenvolvimento em busca de

recursos e em busca de mercados, enquanto que nos países desenvolvidos o principal investimento das EMN é em busca de eficiência e de ativos estratégicos.

Apesar de se verificar o deslocamento das CTNs em direção aos países em desenvolvimento, em busca de mercados ou em busca de recursos (*market-seeking* ou *resource-seeking*), a principal novidade é o aumento dos investimentos nos países desenvolvidos em busca de ativos estratégicos. Consequentemente, a localização de ativos estratégicos tende a ser influenciada por *clusters* de atividades econômicas, o que reitera a concentração econômica de determinadas áreas. Muito embora ativos de conhecimento (intangíveis) sejam móveis entre fronteiras, as CTNs, ao buscarem vantagens competitivas por meio da aquisição de ativos estratégicos, tendem a se localizarem em zonas que já possuem uma aglomeração econômica sólida.

2.3 CRESCIMENTO ECONÔMICO E INVESTIMENTO EXTERNO DIRETO

No campo da economia, o estudo da correlação entre IED e crescimento econômico é bastante explorado. Normalmente, a entrada de investimentos é tida como um fenômeno positivo para a economia hospedeira, contudo, até que ponto é possível inferir que essa entrada de capital não gera externalidades negativas em detrimento das externalidades positivas?

Observa-se, a partir da revisão bibliográfica, que não há um consenso. Em geral, serão enfatizados aspectos positivos associados à entrada de capital estrangeiro, especialmente, quando há uma difusão de tecnologia na economia hospedeira. Em outros casos, contudo, os estudos vão apontar que o grau de eficiência da entrada de capital depende das condições domésticas da economia hospedeira como estabilidade macroeconômica, grau de abertura da economia, escolaridade etc.

Borenstein, Gregorio e Lee (1995) defendem que o IED tem efeito positivo sobre o crescimento econômico, dependendo do estoque de capital humano disponível na economia hospedeira. Essa ideia converge com a análise de Soto (2000), para quem o IED afeta o crescimento por meio da acumulação de capital e também da transferência de conhecimento. O efeito final do IED na economia hospedeira depende da complementaridade ou da substituição entre investimentos externos e domésticos.

De acordo com Agosin e Mayer (2000), analisando o efeito do IED em países asiáticos, africanos e latino-americanos, infere-se que não há uma relação direta entre IED e crescimento econômico. Em alguns casos pode haver *crowding in* (CI) - em que o aumento de investimento privado (por meio da entrada de IED) gera um aumento correspondente dos gastos do governo, estimulando a demanda por bens que, por sua vez, demandam do setor privado novas fontes de investimento tais como a implantação de novas fábricas. Quando há a introdução de novos bens e serviços, a economia hospedeira se beneficia com a possibilidade de difusão de conhecimentos novos aos produtores domésticos, o que traz consequências positivas sobre o investimento doméstico e sobre o PIB.

Por outro lado, as economias receptoras podem sofrer *crowding out* – CO - situação em que tanto o governo quanto o setor privado doméstico precisam de entrada de capital; e a economia, contudo, não está saudável o suficiente para que o setor privado doméstico consiga pagar as taxas de juros do mercado e acabam sendo expulsos com a entrada de IED. Nos casos de *crowding out*, a entrada de corporações transnacionais traz efeito adverso às economias em desenvolvimento, a CTN vai competir diretamente com as firmas locais e como possuem diferenciais competitivos econômicos e não econômicos, acabam por deslocar as firmas domésticas para outros nichos de produção.

Agosin e Mayer (2000) constataram que durante o período entre 1970 e 1996, os países asiáticos foram favorecidos com CI, enquanto que nos países da América Latina, o fenômeno CO se mostra mais frequente. Na África, o IED aumentou o investimento global com um equilíbrio tanto de CI quanto CO. Os autores concluíram que a eficiência de IED e o crescimento depende da política doméstica adotada para a promoção de IED; da infraestrutura produtiva instalada; da atenção dada à qualidade do investimento entrante; e da capacidade das empresas locais se inserirem na cadeia produtiva de corporações transnacionais seja como fornecedores, seja como consumidores.

A entrada de IED em PEDs que promovam a transferência de tecnologia, associada a melhorias no estoque de capital humano doméstico, segundo Pradhan e Kumar (2002), implica em uma infinidade de externalidades positivas. Contudo, depende de condicionantes domésticos - como o grau de abertura da economia e a propensão a exportar – os impactos positivos gerados pela entrada do capital externo. Outro aspecto fundamental é a complementaridade entre o IED e o investimento doméstico. O IDE afeta o crescimento por meio da acumulação de capital – fenômeno comum entre países não OECD – e via transferência de conhecimento entre países OCDE cuja distância tecnológica é muito

pequena. Esses resultados indicam que o efeito final da entrada desse capital depende da complementaridade ou da substituição entre investimentos externos e domésticos.

De um modo geral, os estudiosos sobre IED atentam para alguns pré-requisitos domésticos necessários, para otimizar os efeitos positivos do IED tais como: 1) o efeito do IED sobre o investimento doméstico; 2) a capacidade de absorção de novas tecnologias e gerar um *technological spillovers* nas firmas locais; 3) a qualidade do IED.

De acordo com Pradhan e Kumar (2002), o impacto da entrada de IED gera inicialmente uma situação adversa para as empresas domésticas, na medida em que há perdas no mercado para os novos entrantes; contudo, as firmas locais tendem a absorver tanto novas tecnologias, quanto inovações organizacionais e de marketing. Assim tanto os consumidores quanto os fornecedores das CTNs se beneficiam pelo o que é conhecido como *vertical inter-firm linkages*. Quando há complementaridade entre IED e investimento doméstico, há um favorecimento para que as firmas domésticas se expandam seja por um aumento na produção, seja pela absorção das inovações tecnológicas.

A depender da qualidade do investimento que entra em um país, verifica-se maior externalidade positiva na economia. A simples entrada de capital estrangeiro não pode ser considerada um indicador que vá se converter em bons índices de desempenho econômico. A causalidade é, muitas vezes, inversa, sendo o crescimento econômico de um país o maior estímulo para a entrada de IED. Os países receptores de capital devem tomar medidas que favoreçam a entrada de investimentos de qualidade como a exigência de conteúdo nacional, listas (positivas e negativas) de exigências de desempenho e incentivos.

A partir do exposto, pode-se apreender que o principal canal de promoção de crescimento é a difusão tecnológica para PEDs. Essas economias, contudo, devem estar preparadas para tanto, não só com relação a sua estrutura produtiva interna, mas também com relação ao seu estoque de capital humano. Segundo Lipsey (2000), o IED afeta positivamente o crescimento econômico, contudo, esse impacto depende essencialmente do nível de escolaridade do país receptor. Quanto maior o grau de escolaridade e menor o hiato tecnológico entre os países envolvidos, maior o grau de eficiência do IED na promoção de crescimento econômico. Considerando que a taxa de crescimento tecnológico é fundamental para o crescimento da renda nacional no longo prazo, o nível de estoque de capital humano deve ser tal que possa absorver as inovações.

2.4 FATORES DETERMINANTES DE IED

Uma vez discutido o papel do IED enquanto promotor de desenvolvimento econômico, é importante analisar segundo que circunstâncias o capital oriundo de outro país é orientado para o desenvolvimento de atividades produtivas em outra economia.

Tomar a decisão de investir em uma economia estrangeira depende de determinantes que afetam direta ou indiretamente a estratégia dos investidores em sua busca em maximizar a rentabilidade do capital investido. Embora a literatura sobre IEDs tenha ganhado fôlego a partir da década de 1960, só na década de 1980 é que a análise voltada para os fatores determinantes dos IEDs passaram a se destacar (RIBEIRO, 2006).

De acordo com Dunning (1993), no primeiro caso ocorrem investimentos do tipo *procura de ativos estratégicos*, em que o IDE é representado por uma operação de fusão e aquisição, e do tipo *procura de eficiência horizontal*. Já no segundo caso, os investimentos são caracterizados por *procura de mercados*, de *recursos* ou de *eficiência horizontal*. O IED em países em desenvolvimento é orientado pela busca por recursos ou mercado, para a busca de uma maior eficiência de modo a reduzir custos. Nesse sentido, há diferenças substanciais entre os fluxos que envolvem apenas países desenvolvidos e aqueles em que os hospedeiros são países em desenvolvimento.

De acordo com a UNCTAD (1992), os fatores tradicionais²⁴ de atração de investimentos não mais se aplicam a setores intensivos em tecnologia, de modo que novos fatores vêm despontando, como estabilidade macroeconômica, capacidade instalada para realizar pesquisa e desenvolvimento, capacidade gerencial, redução de risco político, programas de privatização.

Outros estudiosos vão atentar para outros determinantes como as privatizações e os acordos regionais. No caso da América Latina, tanto a conversão da dívida externa no período entre 1985 e 1990, quanto os programas de privatizações entre 1988 e 1992 foram determinantes para explicar o grande fluxo de IED orientado para a região nos períodos mencionados.

Outro aspecto importante diz respeito à legislação com relação aos investimentos. Países que não respeitam a propriedade privada ou que tenham passado por processos de nacionalização de *commodities* tendem a ser vistos como regiões de risco. Se há medidas

²⁴ Mão de obra barata, proximidade geográfica, abundância em recursos naturais, superar as barreiras ao comércio, etc.

domésticas de discriminação do capital estrangeiro, ou tendências políticas na região contrárias à atuação de CTNs, é esperado que haja reticência em investir nesse ambiente.

Segundo o estudo sobre países em desenvolvimento e IED de Nunnenkamp e Spatz (2002), há uma correlação significativa entre fluxos de IED e PIB *per capita*, riscos, escolaridade, restrições ao comércio, gargalos administrativos e custo de produção. O fluxo de IED também é influenciado pelos seguintes fatores: a existência de *clusters*, dimensão do mercado do país receptor, baixo custo relativo da mão de obra e recursos naturais. Já Garibaldi et al. (2001) atentam para a importância de variáveis macroeconômicas como tamanho do mercado, déficit fiscal, inflação e regime cambial, de percepção de risco, reformas econômicas, liberalização comercial, dotação de recursos naturais, barreiras ao investimento e burocracia.

Nonnemberg e Mendonça (2004) buscam analisar os fatores locais não apenas dos países hospedeiros (*pull factors*), mas também os fatores dos países que originam os investimentos (*push factors*). Dentre os fatores que afetam positivamente a entrada de IED estão: ritmo de crescimento da economia, bem como a relação entre o PIB e o tamanho da economia; a escolaridade que estimula a entrada de investimentos de alto nível; o grau de abertura da economia; o risco do país, na medida em que bons índices associados à estabilidade macroeconômica favorecem a entrada de capital. Já com relação aos fatores relacionados aos países de origem está o desempenho das bolsas de valores, o que favorece a saída de IED do país de origem.

Além dos determinantes de IED mencionados anteriormente, podem-se identificar dois tipos de fatores: supra-setoriais - aspectos macroeconômicos e outros que afetam a rentabilidade dos investimentos em todos os setores produtivos - e inter-setoriais - originados em outros setores, mas que contribuem positivamente para a rentabilidade dos investimentos.

Como já foi ressaltado anteriormente, Dunning (1993) defende que as estratégias de investimento das CTNs são resultantes da combinação de vantagens de propriedade, localização e de internalização. Com base nisso, a UNCTAD (2000) agrupou em quatro tipos os fatores que afetam os fluxos de IED, quais sejam:

- 1) Investimentos voltados para o mercado interno das economias hospedeiras (*market-seeking*) que tem como efeito a substituição de importações, contudo, tais

investimentos podem resultar das relações de comércio quando novas subsidiárias se utilizam de produtos intermediários do país de origem²⁵.

Segundo a Unctad (2000), esse tipo de investimento é atraído pelo tamanho do mercado e pela expectativa de crescimento da economia hospederia. Esse tipo de IED também pode ser enquadrado como uma estratégia para burlar as barreiras ao comércio, políticas públicas restritivas e reduzir os custos com transporte. No entanto, com o advento da revolução tecnológica, alguns fatores determinantes tradicionais têm apresentado um impacto cada vez mais reduzido no processo decisório das CTNs. Essas firmas têm se preocupado cada vez mais com os avanços tecnológicos e o caráter estratégico de seus ativos. Além disso, um fator que tem se mostrado cada vez mais significativo com relação ao acesso a mercados diz respeito à multiplicação dos acordos comerciais regionais.

A busca por mercados orientou grande parte dos recursos americanos alocados para a produção na Europa no período pós-segunda guerra mundial. Nas décadas de 1960 e 1970, vários países em desenvolvimento passaram a se utilizar de políticas voltadas para a substituição de importações promovendo a industrialização²⁶. Então, como estratégia de acesso a mercado, muitos países desenvolvidos investiram na instalação de unidades em PEDs. Outro exemplo que pode ser citado é o fluxo de investimentos do Japão aplicados na economia americana na década de 1980.

- 2) Investimentos - *efficiency-seeking* - voltados para mercado doméstico e internacional que buscam menor custo, racionalizando a produção em uma cadeia internacional, de forma a usufruir economias de escala e escopo por meio de gestão unificada. Esse tipo de IED cria um comércio intrafirma.

As firmas buscam gerenciar atividades dispersas geograficamente, de modo a maximizar seus ganhos com economias de escala e escopo. Segundo Dunning (1993), há dois tipos de IED voltados para eficiência: 1) quando se busca a redução de custos dos fatores, caracterizando os exemplos clássicos de atuação das CTNs de países

²⁵ Normalmente, o setor de serviços era caracterizado por receber um fluxo de IED voltado para o acesso ao mercado, visto que o setor terciário possuía dificuldades de ser transacionado no âmbito do comércio internacional. Contudo, o avanço da tecnologia na comunicação e transmissão de informações modificou as feições dos serviços, o que permitiu a sua produção em um país e o consumo em outro.

²⁶ O processo de industrialização por meio da substituição de importações permitiu que as CTNs transpusessem barreiras tarifárias e comesçassem a produzir diretamente nos países a que se destinavam suas exportações. O setor automobilístico é um exemplo significativo. Nas décadas de 1960 e 1970, várias CTNs instalaram montadoras de automóveis que investiram na Argentina, Brasil e México.

desenvolvidos em países em desenvolvimento ou 2) quando ocorre entre economias com estruturas e níveis de renda semelhantes de modo a explorar ganhos de escala e escopo.

Na década de 1960, as CTNs procuraram atender os mercados mundiais padronizando-se por meio da eficiência. A estrutura da produção era tal que as filiais apresentavam uma disposição integrada a matriz, integrando-se também entre si, além de se especializarem na produção de linhas específicas de produtos e componentes. Há um controle centralizado na matriz o que inclui a política interna voltada para RH, design, matérias-primas, assim como os preços praticados, vendas, distribuição, etc.

Muitas empresas podem ser movidas a adentrar uma economia atraídas pelo baixo custo relativo da mão de obra, o que explica a alocação de indústrias intensivas em mão de obra em países em desenvolvimento. Exemplos significativos são os investimentos de origem japonesa na indústria têxtil da Ásia, e os investimentos de origem americana nas maquiladoras no México, América Central e Ásia.

A integração da produção no âmbito global exige uma busca por eficiência mais complexa que vise mão de obra qualificada e altos níveis de produtividade. A terceirização da produção para países em desenvolvimento tem sido uma estratégia comum pelas CTNs das indústrias automotiva e eletrônica. Um exemplo é o caso das firmas coreanas que inicialmente passaram a exportar componentes de máquinas e equipamentos para Países desenvolvidos. Uma vez inseridas na produção internacional, as firmas coreanas passaram a produzir as máquinas e equipamentos conforme licença das CTNs. Em um momento posterior, a Coreia passa a produzir máquinas e equipamentos de marcas locais.

O mercado voltado para produtos diferenciados – como automóveis, computadores, produtos químicos e bens de consumo - acaba estimulando um fluxo de investimentos entre países desenvolvidos. De acordo com Unctad (2000), a busca pela eficiência para adaptar os produtos às exigências dos consumidores seletivos requer um mercado amplo, condição que se torna mais viável ante acordos comerciais regionais.

- 3) De modo a obter matérias-primas e mão de obra com baixo custo relativo, o IED *resource-seeking*, em geral, está associado ao desenvolvimento de atividades de exportação de produtos intensivos em recursos das economias hospederias.

A abundância de recursos naturais se apresenta como o fator mais tradicional de indução do fluxo de IED. A disponibilidade de recursos como petróleo e gás,

minerais, água dentre outros pode ser um grandes atrativo das economias hospedeiras. Segundo Gilpin (2002), desde o século XVII as primeiras corporações transnacionais já investiam em busca de recursos naturais. Até 1984, o setor primário absorvia um terço dos estoques de IED realizados pelos EUA e Reino Unido. Esses números, contudo, não se mantiveram.

Na década de 1960, o setor primário perdeu espaço no fluxo de IED, especialmente, com as políticas voltadas para nacionalização das empresas que exploravam recursos naturais. Segundo Moraes (2003), só na década de 1990 muitos PEDs passaram a reabrir o setor primário para investidores estrangeiros, especialmente os países ligados a recursos que são fontes energéticas como Cazaquistão, Rússia e países da África.

- 4) Quando a firma busca ativos estratégicos - *Asset-Seeking* – com o objetivo de garantir novas plantas fabris, fusões e aquisições. Assim, a firma estrangeira busca promover sinergias com o conjunto de ativos estratégicos já presentes no país receptor para atuar em mercados regionais ou globais.

Esse movimento de IED ocorre em estágio adiantado da internacionalização da produção, em que a firma investe em outra economia de modo a incorporar ativos considerados estratégicos, o que ocorre normalmente por meio de fusões ou aquisições de firmas locais ou de subsidiárias. O ativo estratégico pode ser tecnologia de determinado ramo ou ainda um negócio complementar da atividade principal da firma. Muitas CTNs investem para adquirir P&D e se inserir em cadeias produtivas globais, tal qual aconteceu com os investimentos japoneses e coreanos em microeletrônica na economia americana. Por outro lado, empresas podem realocar *design*, P&D e demais atividades com alto valor agregado para filiais no estrangeiro. Determinados países em desenvolvimento têm sido procurados na medida em que dispõem de mão de obra altamente capacitada e a existência de infraestrutura de comunicação, como é o caso da Índia – desenvolvimento de softwares – e de Cingapura – centros de pesquisa e filiais de serviços.

A partir do que foi analisado é possível apreender que investimento externo direto pode ser compreendido como aquele que abarca a transferência de ativos tangíveis ou intangíveis de um país para outro. De acordo com o Banco Central, o IED é aquele investimento no qual o investidor estrangeiro adquire 10% das ações ou quotas com direito a voto ou, então, 20% ou mais do capital total. Nesse sentido, o conceito de IED normalmente elenca os seguintes critérios: o capital estrangeiro é convertido em atividades produtivas de

bens ou serviços; o investidor não residente é responsável pela gestão do empreendimento, e há uma perspectiva de longo prazo na relação entre o investidor e a economia hospedeira.

A maior parte da literatura teórica relativa ao investimento direto estrangeiro teve como foco a análise nas firmas, ou seja, que vantagens locacionais facilitarão a inserção de uma firma no âmbito internacional, de modo que possam competir com as firmas domésticas. Menor ressalva é dada aos fatores macroeconômicos das teorias clássicas de investimento.

Já com relação aos trabalhos empíricos ressaltaram que os fatores tradicionais tais como o nível do PIB, sua taxa de crescimento, os custos de mão de obra, etc. persistem como as principais variáveis a influenciar o fluxo de investimentos externos, especialmente em se tratando de países em desenvolvimento. O IED, quando direcionado para PEDs, geralmente busca por acesso a mercados e recursos. No entanto, a sensibilidade desses capitais externos a fatores internos e externos da economia varia conforme o tipo de IED.

Ressaltou-se a importância da relação entre o concurso de IED e a possibilidade de crescimento econômico na economia hospedeira. Para tanto, foram elencados os possíveis fatores determinantes para a entrada de IED em uma economia; bem como as condições necessárias para que o IED fosse revertido em uma melhora no desempenho da economia hospedeira.

Normalmente, a literatura que trata sobre IED tende a enfatizar os possíveis ganhos associados à entrada de capital estrangeiro, salientando, por exemplo, a possibilidade de difusão tecnológica. Em geral, o grau de eficiência na economia hospedeira depende das condições domésticas, a saber: das condições políticas; da estabilidade macroeconômica; do grau de abertura da economia; da escolaridade; da propensão para exportar e da complementaridade entre o IED e o investimento doméstico, etc.

Com relação aos determinantes do IED, Dunning (1993) defende que as estratégias de investimento das CTNs são resultantes da combinação de vantagens de propriedade, localização e de internalização: 1) Investimentos voltados para o mercado interno das economias hospedeiras (*market-seeking*); 2) Investimentos - *efficiency-seeking* - voltados para a racionalização da produção em uma cadeia internacional; 3) Investimentos *resource-seeking* em busca de matérias-primas e mão de obra com baixo custo relativo; 4) Investimentos - *Asset-Seeking* – quando a firma busca ativos estratégicos.

Segundo Agosin e Mayer (2000), nos casos bem sucedidos em que a entrada de capital externa trouxe externalidades positivas, foi verificado o efeito *crowding in* (CI) - em que o aumento de investimento privado gerou um aumento correspondente nos investimentos públicos e aumento da demanda, estimulando a economia. Por outro lado, as economias

receptoras podem sofrer *crowding out* – CO - situação em que a entrada de corporações transnacionais traz efeito adverso às economias em desenvolvimento.

Para que haja uma correlação positiva entre crescimento econômico e IED, os estudiosos, normalmente, atentam para os possíveis efeitos que o concurso de IED pode trazer sobre o investimento doméstico; a qualidade do investimento externo, e competência da economia hospedeira em poder absorver novas tecnologias para, assim, poder gerar um *technological spillovers* nas firmas locais.

É sabido que a simples entrada de capital estrangeiro não impulsiona necessariamente a economia receptora. Muitas vezes, é a saúde de uma economia que estimula a vinda de investimentos externos. Os países receptores, nesse sentido, devem atentar para medidas de investimentos de qualidade por meio de ações que exijam, por exemplo, conteúdo nacional, listas (positivas e negativas) de exigências de desempenho e incentivos.

3 RELAÇÃO ENTRE O BRASIL E O INVESTIMENTO EXTERNO DIRETO

Esta parte do trabalho propõe-se a apresentar um relato sobre a história do tratamento dado ao investimento direto externo pelo Brasil. Para tanto, é necessário levar em consideração não apenas os fatores domésticos, mas também a conjuntura internacional na qual o Brasil está inserido. A caracterização desses fatos e acontecimentos históricos é fundamental para que se possa analisar a profundidade da inserção brasileira no contexto internacional.

A história do fluxo de IED no Brasil pode ser avaliada de várias formas. Essa parte do capítulo se preocupa em contextualizá-la tendo em vista as mudanças da política econômica nacional e o padrão da inserção do capital externo no Brasil. Além de analisar o elemento regulação dos investimentos externos diretos por meio da análise das principais normas e diretrizes governamentais, foram levados em consideração a influência do contexto internacional e as decisões das firmas em atuar no país.

Por fim, será feito um breve resgate da discussão teórica sobre investimentos com enfoque voltado para o paradigma eclético de Dunning, e as influências teóricas de que decorrem do seu trabalho, e a teoria do ciclo do produto de Vernon, de modo a fundamentar melhor a análise a respeito do padrão de inserção do capital externo no Brasil. É possível afirmar, de um modo geral, que a despeito das mudanças econômicas enfrentadas pelo país, o Brasil tem sempre contado com a entrada de capital estrangeiro para assegurar e construir políticas de ordem pública ou privada.

3.1 PERIODIZAÇÃO DA ENTRADA DE INVESTIMENTO EXTERNO NO BRASIL

A economia agrário-exportadora descende das relações econômicas internacionais tecidas ainda no período colonial. Observa-se a conformação paulatina das diretrizes sobre o capital estrangeiro no Brasil. Durante o modelo de desenvolvimento agroexportador é possível constatar a formação de direcionamentos sobre como lidar com investimentos. Nesse sentido, o fato de o Brasil ter adotado uma postura no intuito de ser atrativo para o IED, gera um receio sobre a possibilidade de evasão do capital externo.

Após 1914, há um esgotamento do modelo tradicional agro-exportador e o início do processo de industrialização em que a busca pelo desenvolvimento tem como enfoque o mercado interno. Já a partir da década de 1930, os investidores internacionais passaram a desempenhar papel significativo na economia internacional. Com a consolidação do modelo de desenvolvimento segundo a industrialização por meio da substituição de importações rotulou-se a entrada de investimentos como fundamental, havendo um aprimoramento das diretrizes do país para investimentos internacionais.

Segundo Tavares (1974), o Estado passa a atuar como promotor da economia doméstica após 1953. As mudanças institucionais passam a dar suporte a incentivos setoriais, limitando a atuação do capital estrangeiro nas áreas estratégicas. Essa orientação se estende até o fim da década de 1980. Com a década de 1990, emerge uma nova abordagem para o IED no Brasil. As reformas liberalizantes buscam uma inserção mais associada às demandas do Consenso de Washington.

A entrada de IED no Brasil está associada a quatro etapas diferentes, segundo Bresser-Pereira (1978): a extrativista que se estende do Brasil colônia à década de 1920; a de representantes de vendas, oficinas de montagem e assistência técnica que abarca desde 1850 até a década de 1930; a entrada de firmas subsidiárias desde a crise de 1929 até a segunda guerra; e o período voltado para a busca de fatores de produção.

Para efeito deste trabalho, utilizar-se-á uma adaptação das etapas de Bresser-Pereira (1978), que analisa a entrada de IED no Brasil em seis fases (ver quadro 5): a) a primeira fase enquadra o período que vai de 1850 a 1920 em que os empreendimentos mais almejados eram voltados para infraestrutura e extrativista. Tratava-se de empreendimentos especulativos e seguiam uma lógica muito próxima aos investimentos financeiros; b) a segunda fase (1900 – 1930) abrange o início da industrialização nacional com a presença de oligopólios e oficinas de montagens e pontos de vendas de firmas internacionais; c) a terceira fase engloba o período compreendido entre 1933 a 1955 e pode ser caracterizado como industrialização restringida, mas será abordado o período apenas até 1945; d) a quarta fase marcada pelo crescimento da indústria (1945 – 1960) com a ampliação de instalações de firmas no Brasil em busca de fortalecer sua posição internacional; e) a quinta fase vai do milagre econômico à abertura de 1990; e, por fim, f) a consolidação das plataformas e paridade tecnológica que compreende desde o período da abertura econômica na década de 1990 até a atualidade.

Quadro 6: Fases da Economia Brasileira e sua relação com o IED

Periodização	Fase	Atributos do IED
1850 – 1920	Extrativista e Infraestrutura	Ações especulativas e empreendimentos ligados à estrutura física
1933- 1945	Industrialização restringida	Indústrias com caráter oligopolístico; Princípio de novos investimentos em setores como metálicos, minerais não metálicos, equipamentos elétricos, indústria química em geral etc.
1945 – 1960	Crescimento da indústria	Acréscimo das instalações no país; ações voltadas para assegurar as posições no mercado internacional
1960 – 1990	Da Década de 1960 à abertura de 1990	Plataformas de exportação; problemas de competitividade no Brasil e desinvestimento nos fins dos anos 80
1990 – atualidade	Contemporânea	Paridade tecnológica; autonomia e consolidação das plataformas

Fonte: Elaborado pela autora Cruz e Curado (2008); Tavares (1974); Amatucci e Avrichir (2008)

3.1.1 Primeira Fase: infraestrutura e extrativista (1850 – 1920)

Segundo Bresser-Prereira (1978), o primeiro período de desenvolvimento econômico brasileiro (1500 – 1930) é fortemente marcado por empreendimentos extrativistas. A partir de 1850, há o início da terceira etapa desse período, de modo que pouco depois da independência tem início uma atividade industrial mais consistente no Brasil.

O período colonial é marcado pela restrição ao desenvolvimento de atividades industriais, sendo tolerada a pequena indústria - de fiação, calçados, vasilhames, etc. - voltada para o consumo interno, haja vista a grande distância entre metrópole e colônia. Quando algumas indústrias começaram a florescer na segunda metade do século XVIII, a indústria local criou uma concorrência até então inexistente com as firmas da metrópole. Por

consequente, D. Maria I assinou um alvará, em 5 de janeiro de 1785, extinguindo todas as manufaturas têxteis tentando evitar a concorrência e a independência financeira da colônia.

Nessa época, as empreitadas financeiras envolviam elementos especulativos e associavam investimentos financeiros com atividades empresariais. Com relação à indústria, a presença do capital externo se dá na área de infraestrutura, de maneira especial em ferrovias e energia elétrica. O foco em infraestrutura não é privilégio do Brasil, nesse período, as multinacionais eram especializadas nessa área tendo como foco empreendimentos de caráter logístico tais como o Canal de Suez e do Panamá, ferrovias, portos e energia elétrica.

De 1860 a 1902, o padrão de entrada de IED apresenta ampla predominância do capital inglês em atividades de serviços associadas ligadas ao setor agroexportador cafeeiro. Segundo Castro (1979), os ingleses eram responsáveis por 77,6% do IED; os franceses, 5,9% do total; e o capital norte-americano não alcançava 2%. Nesse período, o Brasil não era destino significativo de inversões estrangeiras, já que as potências europeias concentravam o investimento de seus recursos em suas áreas coloniais.

A predominância do capital inglês é facilmente explicada pela posição hegemônica da Grã-Bretanha no âmbito internacional, e o foco dos investimentos estava relacionado a serviços ligados ao setor cafeeiro. A entrada do capital muitas vezes assumia a forma de empréstimos, assegurando o abastecimento de *commodities* para os mercados centrais. Segundo Castro (1979), entre 1902 e 1914, a alocação dos investimentos ainda é fortemente relacionada ao setor agroexportador cafeeiro (61,7%), já a indústria de transformação correspondeu a 7,2% do total. A importância do setor cafeeiro também explica os investimentos no setor ferroviário e portuário, como já foi mencionado.

Observa-se a importância crescente dos investimentos americanos e a diminuição da participação inglesa, trazendo, portanto, uma mudança no padrão de IED no país. Essa mudança é reflexo das transformações na economia política internacional da época.

No âmbito internacional, a Inglaterra era a grande exportadora de capital (produtivo e de empréstimo). Apesar de sofrer com déficits contínuos na balança comercial, a Inglaterra era destino de um grande afluxo de recursos acumulando vários superávits em transações correntes. Concomitante à especialização da economia inglesa em gerenciamento dos fluxos financeiros, houve uma queda da competitividade do setor produtivo inglês. Além da perda de participação inglesa na produção industrial, esse momento histórico é marcado pelo recrudescimento da competição entre os sistemas industriais norte-americano e alemão.

3.1.2 Segunda Fase: Industrialização Incipiente (1900 – 1930)

É sabido que a economia política internacional após a primeira grande guerra sofreu grande turbulência tanto durante o conflito quanto nos anos que se seguiram. Houve grandes transformações na estrutura e distribuição dos fluxos de investimento externo. Após 1918, o ingresso de inversões externas começa a se reestabelecer. Apesar das grandes perdas decorrentes da guerra, a década de 1920 foi um momento de crescimento mundial. Segundo Gilpin (2002), os Estados Unidos, nesse período, respondiam pelos recursos naturais e força de trabalho que impulsionavam a propulsão da economia internacional. Os EUA ultrapassaram a Europa como principal investidor na América Latina; associado a esse fenômeno, há um movimento de internacionalização das atividades produtivas de várias empresas que passam a se instalar no Brasil. A Ford e a General Motors passam a instalar organizações para otimizar o sistema de distribuição de seus automóveis. A Pirelli começou a fazer cabos de cobre. No setor de higiene e alimentos, a Procter & Gamble, Unilever, Colgate e Bayer passam a atuar no país.

Segundo Bresser-Pereira (1978), as empresas tinham como principal objetivo assegurar seus mercados para exportação e a forma mais facilmente encontrada era abrir escritórios de vendas e oficinas de assistência técnica nas economias periféricas.

A vinda desses investimentos, contudo, quase se contrapõe ao conceito de investimento externo direto, na medida em que não implicavam a instalação de unidades produtivas no Brasil. Tratava-se, sobretudo, de unidades que garantissem o acesso ao mercado brasileiro. É importante ressaltar que nessa época os EUA e a Europa vivenciavam a revolução taylorista. As linhas de montagens idealizadas por Taylor e Ford foram as bases do trabalho em série nas indústrias, o que fez com que as corporações transnacionais passassem a procurar destinos alternativos para seus produtos. Houve um aumento da produtividade, sem, contudo, haver uma contrapartida no aumento da demanda internacional. O esgotamento dos mercados centrais foi um estímulo para as multinacionais passarem buscar novos mercados. Outro fator importante nesse processo de internacionalização é o aspecto estratégico da internacionalização. A abertura de escritórios no Brasil muitas vezes se deu em busca da manutenção do *marketshare* global da firma.

Segundo Tavares (1975), até 1933, testemunha-se um considerável crescimento das atividades industriais, especialmente, se forem apreciadas as atividades voltadas para a produção de bens de consumo não duráveis e em menor relevância a produção de bens de

capital e bens intermediários. Esse movimento na economia, contudo, era orientado pelas transformações ocorridas no âmbito das relações internacionais, isto é, o ritmo do crescimento econômico se dava em função das oscilações do mercado internacional. O Brasil não conseguiu endogenizar, de modo que nem as políticas que procuravam dar sustentação ao preço do café, nem os recursos advindos do setor agroexportador podem ser entendidos como essenciais para a industrialização desse período.

A maior contribuição do governo federal foi, Segundo Baer (2002), o aumento das alíquotas de importação cuja principal motivação era aumentar a arrecadação de impostos. Como consequência, houve um efeito inesperado de proteção à indústria nascente. Não houve uma política de proteção industrial propriamente dita, mas foi possível testemunhar o desenvolvimento de setores como têxtil, couro, vestuário, fundição, etc. Suzigan e Szmrecsányi (1994 *apud* Curado e Cruz, 2008) listam um conjunto de atividades industriais cuja participação de IED foi consideravelmente importante: a) processamento de carnes²⁷; b) fósforos, lâmpadas elétricas, cimento.

3.1.3 Terceira fase: Industrialização restringida (1933 – 1945)

A periodização da industrialização brasileira elaborada por Tavares (1975) compreende a industrialização restringida entre 1933 e 1955. Contudo, para fins didáticos, só serão abordados os anos até 1945, primeiramente, para evitar a redundância de temas na periodização, mas também para enfatizar o pós-segunda guerra mundial como evento fundamental que marca o início de nova fase da indústria brasileira. Como a realidade sempre é mais complexa que as simplificações utilizadas para melhor compreendê-la, é necessário ter em mente que tanto a industrialização restringida, quanto a fase de crescimento mais intenso da indústria conviveram durante algum período.

Com o advento da revolução taylorista e o esgotamento dos mercados consumidores, testemunhou-se uma crise de superprodução americana ou subconsumo europeu que eclodiu com a quebra da Bolsa de Valores de Nova York em 1929, seguida pela Grande Depressão. Ante o cenário que se apresentava, o Brasil opta por uma mudança de paradigma com o advento do modelo de substituição de importações.

²⁷ Participação das multinacionais Armour, Swift, Wilson e frigorífico Anglo que representavam juntas em torno de 95% da capacidade nacional de abate.

A partir de 1933, o crescimento da economia passou a ser orientado pelo ritmo de expansão do setor industrial. Além do processo de diversificação industrial, houve um aumento relativo dos setores produtores de bens de capital e a redução do setor de bens de não duráveis. Isto é, a economia passa a ser orientada por outro padrão, em que o desenvolvimento do país não estava estritamente associado à demanda internacional. Segundo Tavares (1975), o crescimento brasileiro passa a ter um movimento próprio, cujo ritmo se dava em função da acumulação de capital no setor industrial.

O incremento das atividades industriais, contudo, se apresentava restrito, já que dependia da capacidade de importação de bens de produção que, por sua vez, dependia das divisas advindas das exportações do setor primário. Dessa forma, apesar da expansão da economia passar a ter um caráter endógeno, os entraves impostos pela necessidade de importação tornavam a indústria brasileira condicionada ao desempenho das exportações de *commodities*.

O período entre 1930 e 1945, em que Vargas se manteve no poder, o nacionalismo era uma questão recorrente nos debates políticos. Havia uma ênfase dada aos recursos naturais vinculados a um processo industrialização como estratégia de desenvolvimento do país. Essa ideologia, no entanto, não era contrária à entrada de IED no Brasil. Exceto pelo movimento em prol da nacionalização das riquezas minerais, o nacionalismo de Vargas não representava restrições à entrada de capital estrangeiro. No cenário internacional, havia graves problemas de liquidez internacional, além das instabilidades inerentes à segunda guerra mundial. Não era um momento propício para o fluxo das inversões estrangeiras, mesmo assim, Vargas não descartava a possibilidade de atrair investimentos.

O modelo de desenvolvimento de substituição de importações (ISI) foi caracterizado por intensificar a dinâmica do capital estrangeiro no país através do IED. Os incentivos apresentados pelo governo para a entrada de investimentos se dava, sobretudo, por meio da concessão de tratamento preferencial, como empréstimos com taxas de juros subsidiadas, assim como casos de isenções fiscais.

Devido à inconstância política e econômica da época, o contexto internacional se apresenta mais favorável à expansão das inversões estrangeiras a partir da década de 1950. Não obstante, verifica-se um aumento do fluxo de IED, especialmente americano, entre 1943 e 1950. Segundo Curado e Cruz (2008), após 1937, constata-se um aumento de subsidiárias estrangeiras no Brasil, apontando para a importância de novos setores de interesse do capital externo, tais como os setores de:

produtos metálicos, minerais não metálicos (cimento e vidro), papel, equipamentos e aparelhos elétricos e tecidos sintéticos, além da indústria química em geral, que passam a se constituir em pólos de atração dos investimentos externos, demonstrando que os interesses estrangeiros no país haviam definitivamente ultrapassado os limites das atividades extrativas e mercantis. (CRUZ E CURADO, 2008)

3.1.4 Quarta Fase: Crescimento industrial (1945 – 1960)

Nos fins da Segunda Guerra Mundial, com a instituição do sistema Bretton Woods, o liberalismo econômico se tornou pressuposto subjacente aos arranjos institucionais econômicos criados, contudo, não se defendia um liberalismo irrestrito. A estabilidade doméstica passa a ser condição para que se mantenham políticas liberalizantes. Nesse sentido, houve uma liberalização gradual do comércio, contudo, não houve essa contrapartida no âmbito financeiro. Isto é, o sistema Bretton Woods não permitia a livre circulação de capitais, o que dificultava o fluxo de IED.

Nesse período, diversos países emergentes aprofundaram seus processos de industrialização por meio da substituição de importação (ISI). No Brasil havia um debate recorrente sobre tornar o desenvolvimento do país independente da exportação de produtos primários, o que torna a industrialização uma política considerada estratégica.

O ressurgimento da Lei dos Similares foi uma das ferramentas dessa política ISI, uma vez que restringia a importação de produtos substitutos fabricados no Brasil, e concedia proteção tarifária aos produtos avaliados como similares. Como consequência, houve um estímulo à produção nacional tanto por meio da proteção da indústria nacional nascente, quanto por meio do estímulo à entrada de IED com a instalação de subsidiárias de corporações transnacionais no país. A CTN tanto estaria protegida por um mercado considerado fechado, quanto contornaria as restrições de acesso ao mercado interno brasileiro, caso dependesse da exportação como modo de entrada.

Não obstante, os esforços para atração de investimentos, foi promulgada a Lei n 9.025/46 que restringia a remessa de lucro ao estipular prazo mínimo para repatriamento do capital.

Com relação ao padrão de inserção de IED no Brasil, percebe-se que a mudança de modelo agroexportador para o modelo ISI implicou na procura por investimentos externos. O capital externo passa a ser bem-vindo na grande maioria dos setores, apesar de ter o repatriamento controlado.

Nos anos 1950, ainda no segundo governo Vargas, o Estado brasileiro passa a se esforçar em promover ativamente a indústria identificando pontos críticos nos transportes, agricultura, energia e indústria, o que contribuiu para a criação do BNDE – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico. A partir de 1953 com a instituição da “Lei do Mercado Livre” e, posteriormente, das instruções n 48 e 70 da SUMOC – Superintendência de Moeda e Crédito – alterou-se o regime cambial vigente, implicando em uma maior liberalização para a atuação do capital estrangeiro.

Segundo Caputo (2007), a Instrução 113 da SUMOC, estabelecida em 17 de janeiro de 1955, que permitiu a importação de equipamentos na forma de investimento direto, foi um marco na atração de IED para o Brasil. A facilitação se dava por meio da diminuição da burocracia, tornando a economia brasileira mais atraente para o capital estrangeiro. A Instrução 113 foi constituída em um período privilegiado, em que se testemunhava a expansão dos investimentos no mundo, marcado pela hegemonia americana e pela Europa reconstruída. Os principais setores que se favoreceram com esta última medida foram: de automóveis, de bens de capital e químico

Uma nova etapa da industrialização brasileira se consolida com a execução do Plano de Metas, que segundo Tavares (1975), marcou o início da fase denominada "industrialização pesada". Esse período é caracterizado pela grande concentração de investimentos em setores escolhidos pelo Estado. Os empreendimentos são impulsionados por uma associação entre o governo, capital privado nacional e o capital externo conforme a execução do Plano de Metas do governo Juscelino Kubitschek. O governo assumiria o papel de coordenar o Plano e trazer investimentos em infraestrutura (energia, comunicação e transportes) e o promover o desenvolvimento de setores da indústria de base. Segundo Gonçalves (1996), o principal determinante para atração de IED no Brasil foi a construção de um ambiente favorável de investimento e crescimento econômico proposto no Plano de Metas.

A criação dos Grupos Executivos permitiu o governo federal planejar, coordenar e financiar o desenvolvimento de atividades industriais significativas nos setores: automobilísticos, construção naval, química, bens de capital que se beneficiam de incentivos e subsídios. Ademais a “Lei do Similar Nacional” incentivou a indústria doméstica e praticamente eliminou a concorrência com as possíveis importações.

Segundo Amatucci e Avrichir (2008), de 1957 a 1961, a economia brasileira cresceu 8% ao ano e teve um incremento na renda per capita de mais de 5% no período. Esses índices atrativos implicaram em uma melhoria na qualidade do IED que se destinava ao Brasil. Associado a esse fator, a disputa entre corporações transnacionais por economias emergentes

tornava o Brasil uma opção mais desejada. Segundo Bresser-Pereira (1978), as empresas americanas, nesse período, procuravam consolidar sua posição internacional frente ao renascimento das empresas europeias. Normalmente, as empresas se deslocaram para ter acesso ao mercado interno brasileiro, mas também para contornar barreiras comerciais, realizar integração vertical, bem como para aproveitar incentivos do governo.

3.1.5 Quinta fase: Da Década de 1960 à abertura de 1990

No âmbito internacional, a década de 1960 é marcada pela falta de confiança na conversibilidade do dólar devido à incapacidade do governo americano em manter o seu valor e à expansão do mercado de eurodólares. Além disso, Estados Unidos viviam com déficits crônicos no balanço de pagamentos, situação que se agravou com os gastos na Guerra do Vietnã. O período também é marcado pela recuperação das economias japonesa e europeia que passaram a disputar mercados anteriormente dominados pela presença americana.

No âmbito doméstico, o início dos anos 1960 foi marcado por crise econômica e política. A crise do café não mais permite as transferências do capital cafeeiro para a indústria. O Brasil havia acabado de romper com Fundo Monetário Internacional e com o Banco Mundial devido ao agravamento da dívida pública. A economia perdeu dinamismo e foi acentuada pela crise gerada após a renúncia de Jânio Quadros. O Brasil viveu uma série de instabilidades políticas como tentativas de golpe para impedir a posse de João Goulart, o que culminou posteriormente com a eclosão do golpe de 1964. Até 1964, a inflação atingia patamares desfavoráveis e, além disso, houve queda dos investimentos nacionais e estrangeiros.

A herança do Plano de Metas não teve apenas aspectos positivos; associado aos déficits no balanço de pagamentos, houve um desequilíbrio no nível de preços, devido aos grandes gastos públicos e correspondente emissão monetária. Como resposta, o governo Goulart buscou alcançar estabilidade econômica por meio do Plano Trienal. O plano buscou atenuar a inflação sem comprometer a produção por meio de políticas ortodoxas, contudo, não logrou êxito.

Em 1962, o governo Goulart apresentou a Lei nº 4131 que representava uma medida vista como desfavorável ao capital estrangeiro. A lei insere outro padrão de tratamento dado ao capital estrangeiro ao restringir a remessa de lucros para o exterior. Segundo Gonçalves

(1996), a nova lei não reconhecia o reinvestimento como capital estrangeiro e limitava a remessa de lucro a 10% do fluxo de capital para o país de origem. Como a lei só foi regulamentada em 1964, a legislação nunca chegou a ser efetivada na prática.

A entrada de capital estrangeiro já assumia um caráter declinante e com a nova lei de controle de remessas de lucros o Brasil deixa de ser um ambiente atraente para o investimento externo direto, o que marca o início de um período de crise econômica. Outros fatores foram determinantes nesse período, como a mudança na política cambial que passa a reduzir os subsídios à importação de bens de capital, a diminuir o crédito e a conter as despesas públicas; a política ainti-inflacionária.

Segundo Tavares (1974), há um esgotamento do modelo de ISI. O Brasil viveu uma experiência exitosa de substituição de importações se comparado aos outros países que também optaram por esse modelo de industrialização. Na década de 1960, o Brasil já possuía as condições para produzir internamente vários itens que anteriormente eram importados, contudo, era o momento de reavaliar a opção pela ISI, isto é, em que medida a produção doméstica seria favorecida por esse modelo. Tratava-se, portanto, da oportunidade de transição para um novo modelo de desenvolvimento.

Durante o governo militar, a política econômica foi orientada pelo plano de ação econômica do governo (PAEG). O plano mesclava medidas estabilizantes ortodoxas e heterodoxas e tinha como foco o combate à inflação e a redução do déficit fiscal e do nível de crédito. Ao se utilizar do autoritarismo, o governo comprimiu os salários e conteve sindicatos.

Em agosto de 1964, aprovou-se a Lei nº 4.390 que alterou as restrições ao capital externo e instituiu o princípio do tratamento nacional, isto é, o capital externo passa a ter o mesmo tratamento conferido ao capital nacional.

Após a recessão de 1963-1967, a indústria volta a crescer e passa por transformações estruturais a partir de 1968. No plano internacional, a liquidez favorecia o acesso a recursos. Respaldo por crédito internacional facilitado, o Estado brasileiro desempenhou uma função determinante na ampliação do mercado doméstico e na promoção às exportações.

O crescimento da produção industrial se apoiou na capacidade instalada do período JK. A capacidade ociosa no início da década de 1960 foi acentuada com a recessão. Uma vez que os investimentos foram retomados, a capacidade foi reabsorvida pela economia. Segundo Versiani e Suzigan (1990), as três formas principais de subsídio à formação de capital industrial eram: 1) isenções ou reduções nas tarifas aduaneiras e outros impostos incidentes na importação de equipamentos para a indústria; 2) subsídios nos financiamentos de longo prazo por parte do BNDE; 3) incentivos fiscais concedidos em regiões menos favorecidas.

O milagre brasileiro abarcou um curto período de crescimento econômico entre 1968 e 1973. Segundo Gonçalves (1996), o setor industrial foi a "locomotiva" da economia brasileira tanto durante o milagre, quando houve um crescimento extraordinário do segmento de bens de consumo duráveis, quanto na fase a partir de 1974, quando da substituição de importações de insumos intermediários e bens de capital.

Em um período marcado pela forte presença do Estado na economia foi instituído, em 1971, o I Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND) por meio da Lei 5.727. O foco do plano era montar a infraestrutura que desse sustentação ao crescimento do Brasil. Foi dada atenção especial aos setores de transportes e telecomunicações, além de prever investimentos em ciência e tecnologia e a expansão das indústrias naval, siderúrgica e petroquímica.

Gonçalves (1996) atenta ainda para o fato das CTNs responderem por aproximadamente um terço da produção industrial no final dos anos 1970. Havia uma expressiva centralização de recursos em algumas indústrias e as CTNs concentravam seus investimentos nas áreas mais intensivas em tecnologia tais como: material elétrico, material de transporte, produtos farmacêuticos e química. Nos fins da década de 1970, a participação das corporações transnacionais era significativa na produção de bens de consumo duráveis e de bens de capital, isto é, indústrias caracterizadas por oligopólios.

No âmbito internacional, a década de 1970 foi marcada pelo colapso do sistema de Bretton Woods em 1971, altas taxas de inflação nos países industrializados e os choques do petróleo em 1973 e 1979. Ademais foi na década de 1970 que foram lançadas as sementes para a crise das dívidas dos anos 80 nos países em desenvolvimento.

Com a primeira crise do petróleo (1973), o Brasil se inicia em um período marcado pelas contas externas descompensadas. A estratégia de ajuste, na época, passou a ser a redução do déficit na balança comercial. O Brasil sai da estratégia de industrialização por meio de substituição de importações para substituição de exportações. Como a dependência das exportações se aprofunda, as CTNs foram importantes para auxiliar nos ajustes estruturais. A entrada das divisas internacionais passa a ser um imperativo, o que abre espaço para a promoção de exportações. Desde o início da década de 1970 até o fim da década de 1980, as exportações das CTNs, assim como de empresas nacionais, foram estimuladas por incentivos e subsídios consideráveis. Gonçalves (1996) acredita que os mecanismos de promoção a exportações chegavam a representar uma relação média entre o subsídio e o valor exportado de 50%.

O Brasil sofria uma forte dependência do ingresso de investimentos externos e, com o fim do "milagre", houve um arrefecimento nos fluxos de IED. Em 1974, o governo lançou o

II PND (Plano Nacional Desenvolvimento) e optou por uma política seletiva de atração de investimentos, buscando a complementariedade entre o investimento nacional e o estrangeiro. Com o II PND, a economia do país volta a crescer com mais dívidas e assombrada pela inflação.

Os ajustes adotados no Brasil, após os choques externos em 1974, aprofundaram a vulnerabilidade brasileira ante o cenário internacional. O país fica cada vez mais dependente de sua capacidade de exportar para equilibrar as contas. Outros fatores que também afetaram a realidade socioeconômica brasileira foram: a necessidade da entrada de IED, a dependência do petróleo importado e tecnologia estrangeira, além do aumento do endividamento externo.

Como já ressaltado por Tavares (1975), o processo de substituição de importações se mostrou bastante dependente da tecnologia e do capital estrangeiro. A política energética da década de 1970 não conseguiu modificar a base da oferta de energia, ademais a logística no Brasil já era altamente vinculada ao sistema rodoviário que aprofundava nossa dependência com relação ao petróleo. Nesse contexto, os ajustes estruturais acabaram reforçando a fragilidade do país, na medida em que houve um recrudescimento do endividamento externo.

Durante o “milagre”, em um período cuja liquidez internacional era suprida pelo mercado de eurodólares, a dívida externa líquida aumenta assombrosamente. Ao final de 1973, os preços do petróleo quadruplicaram, exigindo a restrição da política de déficits comerciais financiados pelo endividamento externo. No entanto, contrariando essa tendência, o governo militar formula o II PND que é viabilizado através de sucessivos déficits.

Em 1979, os Estados Unidos adotam uma política monetária restritiva como resposta à sua incapacidade de gerir a quantidade de dólares que havia no sistema monetário internacional. Consequentemente, as taxas de juros internacionais aumentaram vertiginosamente, alavancando as dívidas dos empréstimos contraídos a taxas de juros variáveis. Nesse contexto, o Brasil chegou ao início da década de 1980 imerso na crise da dívida, forçando o governo a orientar a produção nacional para o pagamento da dívida e a tentar implementar planos de ajustes estruturais. Esse momento histórico representou o fim de um longo período de formação industrial. A partir de então o Brasil passou por diversos planos de estabilização, sem, contudo, obter sucesso no contorno da crise.

No início da década de 1980, acreditava-se na necessidade de se redirecionar a política industrial, de modo a aumentar a competitividade nacional, reduzindo o protecionismo. No âmbito ideal, almejava-se a modernização da indústria nacional, por meio da promoção de atividades de alta tecnologia. No entanto, não se pode dizer que o almejado tenha encontrado seu caminho para a realidade; os anos 80 ficaram conhecidos como a “década perdida”,

marcada por uma grande crise econômica e política do Estado brasileiro. O período marcou o fim do planejamento industrial, desestruturando os sistemas de incentivos até então vigentes, o que implicou, segundo Versiani e Suzigan (1990), na pior recessão da história da indústria brasileira. Esta passa a sofrer com as políticas de ajuste macroeconômico tais como: a desvalorização do câmbio; o fomento às exportações; a restrição às importações; a política do “arrocho salarial”.

Ainda de acordo com Versiani e Suzigan (1990, p. 38):

a indústria se reestruturou, passando a exportar parcela crescente da produção. (...) A recuperação ocorrida em 1984 e parte de 1985, baseada na expansão das exportações e em geral atribuída ao "sucesso" do ajustamento, na verdade revela uma inserção internacional da indústria brasileira extremamente perversa, baseada em compressão dos salários, redução do nível de atividades no mercado interno e concessão de benefícios fiscais e financeiros.

Em um momento posterior, entre 1985 e 1987, o Estado tentou retomar o direcionamento da política industrial sem, contudo, obter êxito. Houve uma tentativa de promover um aumento na produtividade e eficiência da indústria nacional com uma inserção mais competitiva no mercado internacional. Ademais, buscou-se tornar o mercado interno mais atraente. No entanto, a falta de consenso em relação às metas e a falta de articulação entre o governo, a sociedade e o setor privado foram fatores que contribuíram para o malogro dessa tentativa de reestimar a indústria, o que foi definitivamente abortado com a nova recessão no interregno 1987 e 1989.

Com o início de prolongado período de estagnação econômica, os anos 1980 foram marcados por mudanças nas estratégias das CTNs no Brasil. As CTNs procuraram paradoxalmente gerar lucros, na mesma medida em que reduziam os investimentos no Brasil. Segundo Gonçalves (1996, p. 14) as CTNs apresentaram reações estratégicas que passavam por:

mudanças nas estratégias comercial, industrial, financeira e de investimento das ETs foram centradas, de um modo geral, na expansão das exportações, racionalização de custos, demissões de trabalhadores, exercício do poder de mercado, incremento dos lucros financeiros e dos fluxos de saída de IED.

Apesar de conseguir gerar lucro, as CTNs no Brasil passaram a optar por uma política de recuo, reduzindo gradativamente os investimentos e aumentando a repatriação de capital e remessas de lucros. Perante o cenário de crise, houve uma desaceleração da presença do capital estrangeiro.

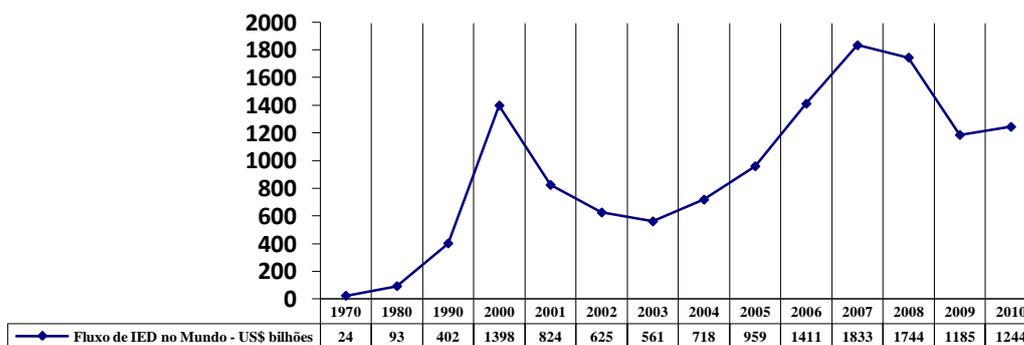
Segundo Bresser-Pereira (1978), esse período - que compreende desde o “milagre econômico” até a abertura nos anos 1990 – a entrada de CTNs é primordialmente orientada pela tentativa de obter fatores como a mão de obra barata; explorar a dilatação do ciclo de vida de produtos; além de buscar o acesso ao mercado interno brasileiro. Nesse período, as empresas americanas passam a enfrentar de modo acirrado a concorrência das empresas japonesas. Percebe-se uma pressão por parte de produtores asiáticos, em particular, os japoneses que passaram a atuar em Hong Kong, Formosa, no Leste Asiático, México e, em menor escala, no Brasil. Como consequência, as CTNs americanas procuram reagir às ofensivas asiáticas.

De acordo com Amatucci e Avrichir (2008), os investimentos, reinvestimentos e a dinâmica das CTNs apresentam uma tendência em estabelecer plataformas de exportação para a competição internacional. O milagre econômico brasileiro termina com os choques do petróleo, como já foi salientado anteriormente, e tem na década de 1980 um período marcado pela recessão econômica.

3.1.6 Sexta fase: da década de 1990 até a contemporaneidade

A década de 1990 testemunhou um crescimento considerável do fluxo de IED para o Brasil. Como pode ser observado no Gráfico 1, o fluxo de IED, no período, cresce em todo o mundo. Se o fluxo de IED, na década de 1980, atinge em média US\$ 93 bilhões; na década de 1990, o IED atinge uma média de US\$ 402 bilhões. Em uma década, o fluxo de IED no mundo mais que quadruplica.

Gráfico 1: Evolução do fluxo de IED no Mundo (1970-2010)



Essa mudança de fluxo de IED no mundo também é acompanhada por transformações domésticas, de modo que se verifica um grande influxo de IED para o Brasil na década de 1990. Vários autores adotam a década de 1990 como um marco com relação aos investimentos no Brasil. É um período em que a economia brasileira passa por uma abertura comercial e financeira, com impostos de importação substancialmente reduzidos, abandonando o modelo baseado no protecionismo do período de substituição de importações.

O IED que adentrava o país no período de substituição de importações almejava o mercado interno brasileiro, de modo a superar o protecionismo desfavorável às importações. O capital externo não estava apenas interessado no escoamento da produção. Os preços praticados no âmbito doméstico eram muito superiores aos preços praticados no mercado internacional. Como consequência o afluxo de firmas estrangeiras no país não era motivado para obter ganhos de escala, mas pelas distorções de um mercado protegido e pouco competitivo, o que gerou um efeito *crowd in*.

Com a abertura da economia nacional, as empresas passam a perder poder de mercado e a sofrer com a concorrência dos produtos importados. Como resposta, Laplane e Sarti (1997) destacam que havia uma necessidade de se reduzir os custos e aumentar a competitividade, para fazer frente às importações. As firmas instaladas buscam complementaridade produtiva, abandonando as linhas de produtos com escalas inadequadas, aumentando a terceirização da produção e aumentando a participação de conteúdo importado. Isto é, há uma substituição de fornecedores nacionais por fornecedores externos, fragilizando as cadeias produtivas existentes no país.

No período de substituição de importações, as exportações eram estimuladas por uma série de políticas fiscais e pelo câmbio. Esse cenário se modifica completamente no período após 1990, já que não se poderia esperar pelos subsídios, tampouco por um câmbio favorável. Dessa forma, as empresas que passaram a se instalar no Brasil, segundo Amatucci e Avrichir (2008), estão centradas nas vantagens locacionais tais como custo da tecnologia, da mão de obra, acesso à matéria prima etc.

Ademais, tanto o processo de adequação de custos e produção em escala competitiva quanto o impacto da tecnologia no valor agregado de produtos são fatores que favorecem uma mudança no papel das subsidiárias das CTNs fora de seu país de origem. Os autores Amatucci e Avrichir (2008, p. 242) citam como exemplo:

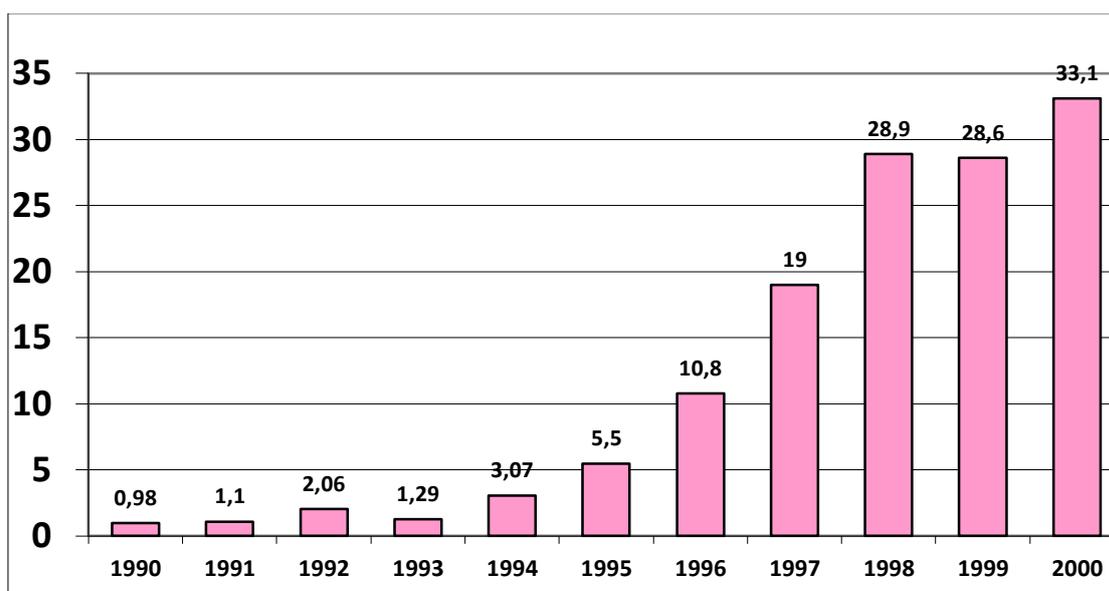
as subsidiárias de empresas automobilísticas [que] logram capacitar-se para desenvolvimento de produtos através de centros de projetos ou centros de excelência locais; multinacionais de ramos diversos (...) fazem lançamentos mundiais

simultâneos, eliminando o “gap” tecnológico e a administração do ciclo de vida dos produtos.

Essa tendência, contudo, não implica em homogeneidade dos produtos. O fim do *gap* tecnológico não representa uma qualidade semelhante dos produtos ofertados em países em desenvolvimento e países desenvolvidos.

Esse modelo de desenvolvimento atrelado ao capitalismo financeiro é inaugurado na década de 1990. O volume de IED aumentou consideravelmente (ver Gráfico 2) após a adoção de políticas que orientaram o país para a abertura comercial e financeira, o que teve início com a redução das tarifas de importação e com a eliminação das barreiras não tarifárias. Essas políticas também tiveram um impacto negativo, já que a valorização do câmbio e a alta taxa de juros trouxeram restrições ao crescimento econômico nacional.

Gráfico 2: Evolução do fluxo de IED bruto no Brasil: 1990 – 2000 (US\$ bilhões)



Fonte: Banco Central do Brasil

Essa nova fase atribui responsabilidades distintas ao Estado Brasileiro. Este deixa de ter seu caráter promotor do desenvolvimento nacional, e difunde-se a percepção de que o melhor *modus operandi* é o afastamento do Estado das atividades econômicas. Dá-se início a uma desorganização normativa, com a abertura abrupta do mercado brasileiro. Segundo Jorge (2008), na década de 1990, o Brasil enfrentou uma série de reformas estruturais e liberalizantes, além de intensa internacionalização produtiva.

No Brasil, por seu turno, as reformas da década objetivavam: i) a desregulamentação econômica com o fim do controle de preços, a queda das barreiras tarifárias e a eliminação de restrições ao capital estrangeiro; ii) a liberalização do setor externo; e iii) a privatização de indústrias manufatureiras e serviços públicos. No cenário macroeconômico, também foram importantes a apreciação do câmbio e a elevação da taxa de juros com vistas à estabilização da moeda (JORGE, 2008, p. 7).

Governo Collor de Mello

Em 1990, durante o governo Collor de Mello, são lançadas as Diretrizes Gerais para a Política Industrial e de Comércio Exterior (PICE) que abrangiam duas linhas de ação: 1) uma política de competitividade, de modo a promover a eficiência na indústria; 2) uma política de concorrência assentada em dois pilares: i) abertura comercial e incentivo à competição doméstica, ii) desestímulo às práticas protecionistas.

Essa política se baseava na redução progressiva das tarifas de importação, na eliminação de subsídios e incentivos e no fortalecimento dos mecanismos de concorrência. Ademais houve desregulamentação dos mercados, eliminação das restrições previamente existentes ao capital estrangeiro, privatizações, eficiência e competitividade industrial. Segundo Bonelli (1997), PICE representou o desmonte dos sistemas de incentivos até então consolidados e, exceto pela desestruturação dos incentivos, a política nunca atingiu uma prática efetiva com relação à promoção da eficiência na indústria.

Além da nova política industrial, outras medidas vieram favorecer a onda liberalizante, como a Lei n.º 9.249/95 que estabelece isenção fiscal para a remessa de lucros. Apesar da larga entrada de IED, não havia medidas que exigissem um desempenho ou qualquer tipo de contrapartida. A reforma tarifária do início da década de 1990 complementou o cenário ao baixar as alíquotas aplicadas na importação, orientando uma desnacionalização da produção, na medida em que as empresas no Brasil passaram a ter fornecedores externos, o que afrouxou as cadeias produtivas no país.

Governo FHC

A implementação do Programa de Privatização administrado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social foi outro fator que influenciou bastante a entrada de IED no país. O papel do Estado passaria a ser redirecionado para regulamentar a defesa da concorrência, enxugando o aparato institucional para um estado mínimo.

No âmbito da política econômica do período, foi implantado o Plano Real mediante as fases de ajuste fiscal, controle de preços e política monetária. Os objetivos fundamentais eram o combate à inflação inercial e a estabilização econômica. Segundo Belluzzo (2002), havia um plano de desenvolvimento liberal que buscava uma convergência entre as estruturas produtivas e os padrões de competitividade internacional.

Dentre os efeitos indesejáveis do Plano Real, observou-se o aumento das importações e desequilíbrios tanto no balanço de pagamentos, quanto na balança comercial. Um dos pilares da estabilização do Plano Real estava associado à prática de juros reais muito elevados, o que foi agravado com as crises externas. Para assegurar a captação de recursos externos, o governo chegou a aumentar ainda mais a taxa de juros durante as crises para garantir a estabilização. A economia se tornou, nesse sentido, mais vulnerável a choques externos.

As metas da política doméstica se alinharam às tendências liberalizantes do Consenso de Washington. Segundo Lacerda (2009), os seguintes fatores se caracterizaram como determinantes do IED durante os mandatos de FHC: abertura do mercado bancário, privatizações, o favorecimento de fusões e aquisições, títulos de empresas no Brasil com acesso ao mercado internacional, assim como a emergência do Mercosul. É importante salientar, contudo, que a entrada de IED, no período, não estava atrelada a investimentos produtivos.

De acordo com Gonçalves (1996), em decorrência dos problemas advindos da crise mexicana de 1994 – 1995, o governo FHC teve que abandonar a política ortodoxa e contracionista. Para evitar entrar num processo fortemente recessivo, o país deixou as orientações de aperto monetário e creditício em favor de uma política menos rígida.

O BNDES também passou a desempenhar um papel diferente ante o modelo liberal de desenvolvimento, de modo que se tornou a agência que norteou o Plano Nacional de Desestatização (PND). Segundo o BNDES (1992), o PND promoveria a reorientação das ações do Estado, transferindo à iniciativa privada as atividades que não fossem consideradas inerentes à administração pública. Além disso, as privatizações contribuiriam com a redução da dívida pública e o enxugamento do setor público.

A Economia Brasileira nos anos 2000 e Governo Lula

Os anos 2000 marcam uma mudança no panorama econômico brasileiro e mundial. Se por um lado a década de 1990 é marcada por privatizações orientadas por um Estado mínimo,

a década 2000 marca um arrefecimento do neoliberalismo, com investimentos públicos em setores considerados estratégicos, como o que ocorreu na área de infraestrutura na China. Esse fenômeno também é observado em países da Europa, na Argentina, no Brasil. A década é marcada por um período próspero e estável. Em 2002, o Euro passa ser a moeda oficial com maior peso na União Europeia. A China atinge taxas recordes de crescimento econômico. A bonança econômica, contudo, é interrompida com crise de 2007- 2008.

Segundo Almeida (2006), as economias periféricas passam a ter um peso cada vez mais importante no contexto internacional. Os BRIC's – termo cunhado por O'Neill que abarca Brasil, Rússia, Índia e China – representam uma mudança na distribuição do poder econômico global, em que economias emergentes passam a desempenhar um papel cada vez mais importante na conjuntura internacional.

O Brasil segue com a abertura econômica e experimenta uma década de crescimento elevado. O país alcança o status de credor ao sobrepujar as reservas internacionais em relação à dívida externa. E, muito embora o país tenha alcançado um crescimento tímido se comparado a outras economias emergentes, o país atinge uma estabilidade econômica há muito desejada.

Em 2002, por ocasião das eleições, houve certo receio por parte do capital estrangeiro com a ascensão de Lula da Silva ao poder. Dúvidas foram levantadas acerca da postura do Brasil com relação à dívida externa e ao processo de abertura econômica. No entanto, uma vez no governo, Lula optou por um caminho favorável ao capital estrangeiro e manteve uma política macroeconômica de continuidade. Segundo Cano (2010), a política de juros elevados e câmbio baixo foram os norteadores para a manutenção dos baixos níveis de inflação.

Nesse sentido, a inflação controlada pelo Banco Central associada a um crescimento econômico sustentável e políticas sociais que permitiram o alargamento do mercado consumidor beneficiaram um cenário favorável à expansão da atividade produtiva. Dentre as consequências negativas da prática de juros elevados estão o desestímulo ao investimento e a perda de competitividade das exportações com valor agregado.

No âmbito internacional, há um aumento no preço das *commodities*, o que contribuiu para a entrada de reservas internacionais com a exportação de produtos primários.

De acordo com Hermann (2010), o período entre 2004 e 2006 é marcado pelo crescimento econômico internacional alavancado pela China e por outros mercados emergentes asiáticos. Nesse cenário,

[o aumento] dos fluxos de capital no mercado internacional, aliada ao aumento dos preços de diversas commodities exportadas pelo Brasil, permitiu a sensível recuperação das contas externas do país, reduzindo drasticamente as pressões

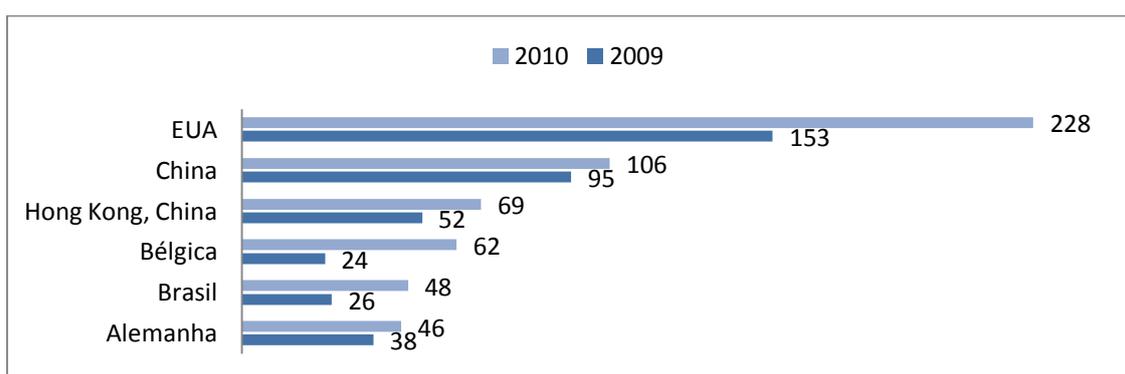
cambiais (a ponto de gerar uma tendência à apreciação do câmbio) que mantinham elevados os riscos cambial e de juros. Esse novo cenário viabilizou a recuperação do crescimento (inicialmente liderada pelas exportações, com efeitos multiplicadores posteriores sobre a demanda interna), o aumento dos superávits primários (via aumento da arrecadação tributária) e, finalmente, deu início à queda da relação Dívida Pública/PIB. Esses fatores contribuíram para reduzir os riscos cambial, de juros, de crédito e de mercado. (...) o Bacen não alterou sua política de juros, mantendo a taxa Selic praticamente no mesmo nível dos anos “de tempestade” (1999-03). (HERMANN, 2010. p. 277)

O avanço do IED chinês no país e o papel cada vez mais marcante da economia da China na absorção das exportações brasileiras favoreceram a aproximação Brasil – China, o que levou Altemani (2010) a sugerir a emergência de uma nova aliança não escrita.

Outrossim, a década de 2000 marca a retomada de políticas industriais e tecnológicas com a ideia de um planejamento econômico de longo prazo, o que pode ser visto por meio das iniciativas da PITCE e do PDP. Segundo Coutinho (2002), apesar da manutenção da austeridade fiscal, há um aumento nos gastos públicos com investimentos e políticas de transferência de renda.

Em 2004, o Brasil ocupou a 10ª posição com o destino dos IEDs mundiais, ultrapassando México e Itália (UNCTAD, 2005). Em 2010, o país passa a ocupar a quinta posição na entrada de IED, o que reitera a percepção de atratividade por parte das firmas internacionais, conforme o Gráfico 3 abaixo.

Gráfico 3: Fluxo de Investimentos Globais: 2009 e 2010 (bilhões de dólares)



Fonte: Unctad, 2010.

3.1.7 Evolução do fluxo de investimento externo direto e sua disposição setorial 1990 - 2010

Década de 1990

Na década de 1990, o fluxo de IED estimulou a atualização da estrutura produtiva do país e a sua racionalização. Outros aspectos como a nova legislação relativa à remessa de capitais (lucros, royalties) para o exterior e o fim da Lei da Informática em 1994, contribuíram para a entrada do capital externo. Ademais, as privatizações no período foram significativas para a atração de investimentos.

Contudo, o início da década de 1990 ainda refletia a estagnação pretérita com níveis baixos de influxo de IED, o que pode ser observado no gráfico 2. Se o Banco Central chegou a registrar a entrada de US\$ 2.061,0 milhões em 1992, em 1993 esse número cai quase pela metade: US\$ 1.290,90. A partir de 1994, há uma retomada de investimentos, refletindo a confiança da efetivação do Plano Real.

Entre 1995 e 2000, a entrada de IED mais do que duplicou com relação ao período anterior (ver gráfico 2). Normalmente, a estabilização da economia, o Plano Real e a queda da inflação são fatores considerados positivos e que trouxeram como repercussão a entrada de IED, além da abertura comercial, redução das restrições de atuação setorial. Pivello (2011) atenta para outros fatores como a retomada de um bom nível de demanda de bens de consumo e intermediários e, como já foi ressaltado, a autora salienta o papel privatizações, fusões e aquisições como fatores de atração de IED. Ainda de acordo com Pivello (2011), O IED representou entorno de 48,3% dos recursos advindos de privatizações estaduais e federais entre 1991 e 2002. É importante salientar que as privatizações ocorriam prioritariamente nos setores de serviços, o que se reflete na entrada de IED no setor terciário conforme a tabela 1 abaixo:

Tabela 1 - Distribuição setorial do IED em US\$ milhões no Brasil

Setor	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Agricultura	688,9	110,5	456,1	142,4	422,5	177,4
Indústria	23.402,4	1.740,0	2.036,4	2.766,4	7.002,3	2.331,1
Serviços	18.439,0	5.814,9	12.818,6	20.361,9	20.139,6	9.171,5

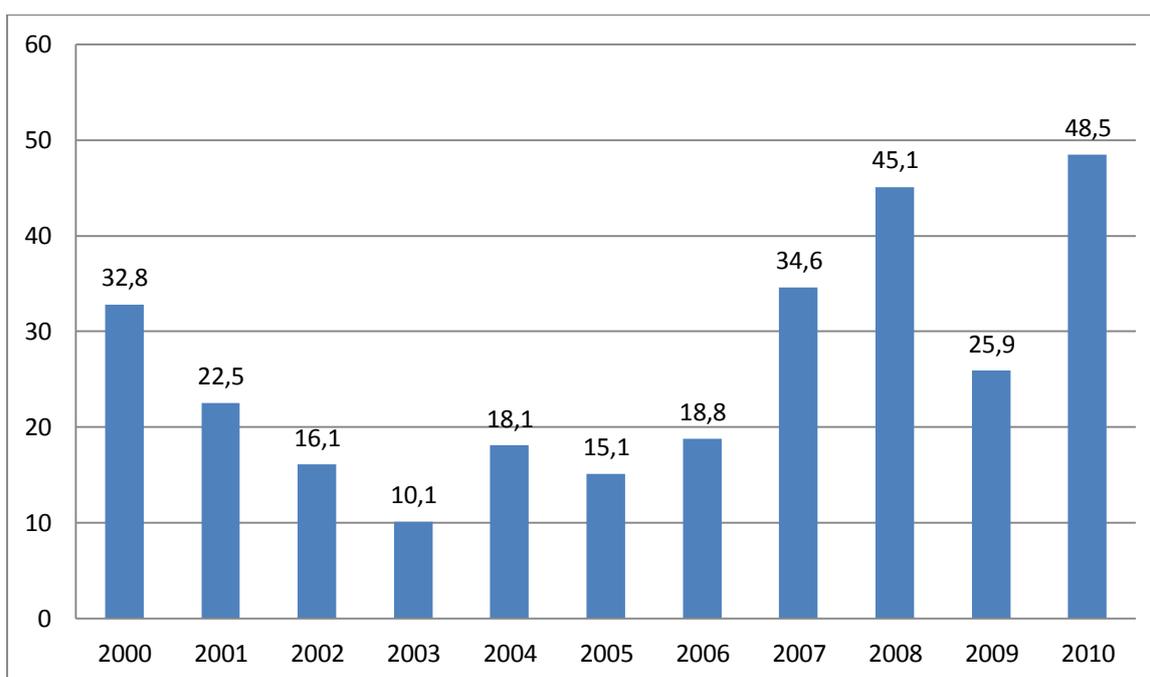
Entretanto, a partir de 1999 a taxa de câmbio passou a ser flutuante e percebe-se uma queda da entrada de IED no setor de serviços, de modo que os investidores passaram a focar em setores com maior propensão a exportar.

Pode-se inferir que o Brasil viveu uma mudança de padrão de entrada de IED quando se observa que o país sai de um patamar de pouco mais de US\$ 1 bilhão para US\$ 33,1 bilhões em 2000, conforme dados apresentados no gráfico 2.

Anos 2000

A partir de 2001, conforme dados do gráfico 4, há um esgotamento do processo de privatização, há uma queda média de IED de 31,2% entre os anos 2000 e 2003. A participação do Brasil enquanto receptor de IED cai da 9ª posição em 1999, para a 11ª em 2000, o que se repete em 2003 considerando o grupo de países receptores de IED no Mundo. De um modo geral os fluxos para a América Latina recuaram, devido aos problemas financeiros enfrentados no início dos anos 2000 com uma retração de IED na Argentina, México e Brasil. Segundo Pivello (2011), os recursos foram, em geral, realocados com maior intensidade para os países asiáticos. O cenário adverso de 2001 está relacionado ao desaquecimento da economia americana, a queda na bolsa nos EUA, e os atentados de 11 de setembro.

Gráfico 4 - Influxo de IED no Brasil de 2000 a 2010 - US\$ bilhões



Fonte: Banco Central do Brasil

A retomada na atração de investimentos se verifica em 2007, conforme o gráfico 4. Neste ano, o país é promovido por duas agências internacionais de classificação de risco a Fitch e a Standard and Poor`s. O IED atinge US\$ 34,2 bilhões, em 2007, e no ano seguinte verifica-se um aumento de mais 30% quando o influxo de IED chega a US\$ 45 bilhões.

Com a crise financeira de 2007/2008, houve uma redução no fluxo de IED global, conforme gráfico 1. Houve uma tendência à retração e os recursos voltaram às matrizes das corporações transnacionais, o que repercutiu na diminuição dos recursos para o Brasil. Apesar desse cenário, em 2010, o país recebeu US\$ 48,5 bilhões e atingiu o 5º lugar como destino preferencial de investimentos conforme gráfico 3.

Em 2009, o PIB atingiu a marca sofrível de 0,6%, mas o cenário da economia brasileira não foi dos mais graves, houve uma retomada norteadada pela demanda interna, além dos estímulos governamentais favorecendo a ascensão da classe C, aumentando o mercado interno.

Conforme a figura 5 abaixo, dentre os países que mais integram o quadro de investidores do período entre 2006 e 2010, destacam-se EUA, Holanda, Espanha, Luxemburgo, Suíça, Alemanha e França. Dentre os maiores investidores, também figuram paraísos fiscais como as Ilhas Cayman e Bermudas.

Figura 5 - Ranking dos Países Origem de Investimento Externo Direto 2006 - 2010

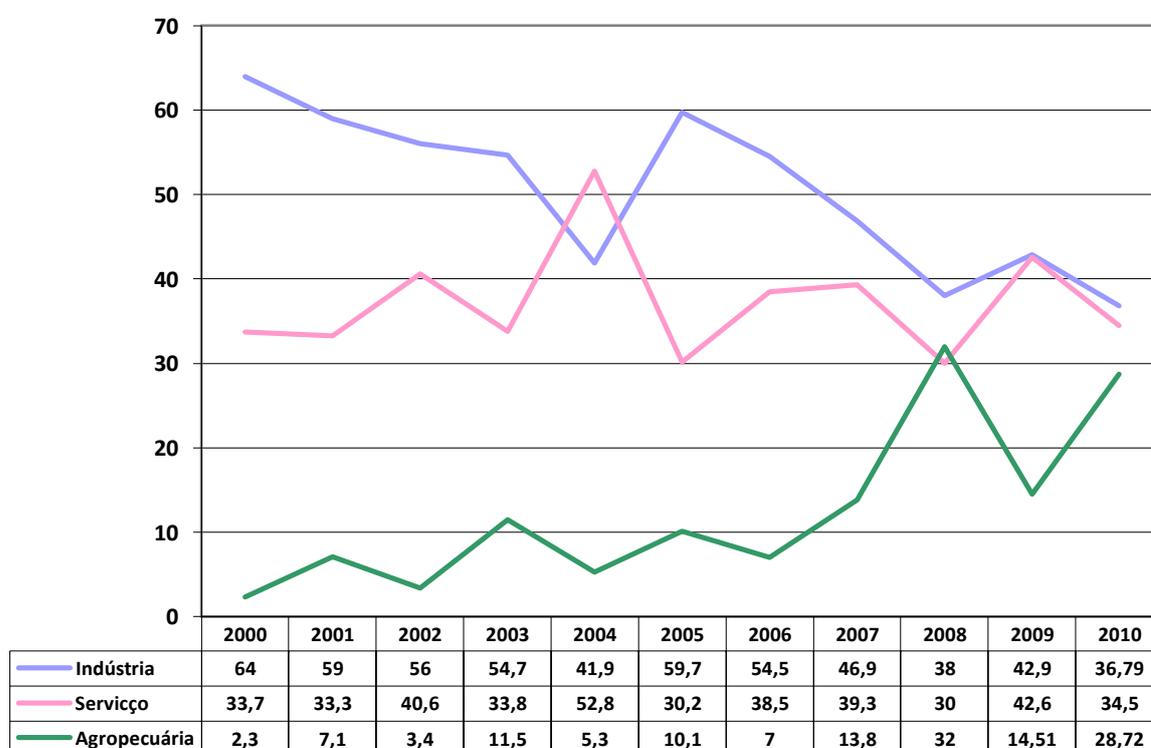
Ano 2006		Ano 2007		Ano 2008	
Posição	País	Posição	País	Posição	País
1	EUA	1	Holanda	1	EUA
2	Holanda	2	EUA	2	Luxemburgo
3	Ilhas Cayman	3	Luxemburgo	3	Holanda
4	Suíça	4	Espanha	4	Japão
5	Espanha	5	Alemanha	5	Espanha
6	Canadá	6	Ilhas Cayman	6	França
7	Alemanha	7	Bermudas	7	Ilhas Cayman

Ano 2009		Ano 2010	
Posição	País	Posição	País
1	Holanda	1	Luxemburgo
2	EUA	2	Holanda
3	Espanha	3	Suíça
4	Alemanha	4	EUA
5	França	5	França
6	Japão	6	Áustria
7	Canadá	7	Japão

De acordo com a Unctad (2010), o Brasil, entre os países em desenvolvimento, só perde para China - US\$ 106 bilhões - e Hong Kong - US\$ 69 bilhões – enquanto prioridade para investimentos.

Entre 2000 e 2010, a distribuição setorial do IED marca a importância do setor terciário, que recebe pouco menos da metade do IED no país (ver gráfico 5). Verifica-se um crescimento do IED voltado para setores primários, o que se deve ao *boom* do preço das *commodities*. Outro fator que tem ganhado relevância é o crescimento do agronegócio e da Indústria extrativa, segundo o IBGE.

Gráfico 5 – Distribuição setorial do IED no Brasil no período 2000 - 2010



Fonte: Banco Central

Outra tendência é o aumento de investimentos diretos estrangeiros para áreas como infraestrutura e de manufatura de diversos produtos: de computadores e eletrodomésticos a automóveis e tratores²⁸.

²⁸ Revista Exame Maiores e Melhores, 2010

3.2 DISCUSSÃO TEÓRICA SOBRE O INVESTIMENTO EXTERNO DIRETO NO BRASIL

As corporações transnacionais caracterizam-se pela aplicação de investimento direto no exterior segundo a abertura de subsidiárias que compreendem filiais estrangeiras das CTNs. Como já foi ressaltado anteriormente, o investimento direto normalmente está associado à finalidade produtiva, diferentemente de investimentos especulativos que possuem liquidez imediata.

As motivações para que uma firma opte pelo investimento direto em detrimento da exportação de seus produtos pode ser das mais variadas, desde a suplantação de barreiras ao comércio, ao acesso a um mercado considerado privilegiado e a fatores de produção considerados estratégicos como matéria-prima, mão de obra etc.

Diversas escolas teóricas se propõem a explicar o fluxo de IED, para tanto, optou-se por sintetizar no quadro 7 abaixo as teorias mais significativas para este capítulo.

Quadro 7 – Revisão teórica acerca do IED

Teoria	Autor(es)	Argumento Principal
Vantagem oligopolística	Hymer	O IED não se comporta como o modelo do fluxo de capital que se move conforme a rentabilidade da taxa de juros. As operações das firmas são movidas por vantagens de <i>ownership</i> – presença física em mercado estrangeiro, inibindo a concorrência de exportadores; vantagens de empresas pioneiras em um mercado – e vantagens de controle. As vantagens de controle também são conhecidas como oligopolísticas, isto é, são aquelas decorrentes da transposição das imperfeições de mercado que favorecem a ampliação de um modelo de negócio da firma.
Localização	Buckley	Acredita-se que a firma se estabelece em locais que obtenham menores custos de produção. Assim os fatores de localização seriam suficientes para motivar a internacionalização da empresa buscando a obtenção de recursos naturais, tecnológicos ou financeiros no exterior, com a finalidade de

		melhorar a sua cadeia de valor.
Internalização	Buckley e Cason	As corporações transnacionais apresentam uma grande quantidade de atividades intermediárias, de modo que as imperfeições de mercado geram incentivos para a internalização de tais atividades intermediárias por meio da integração vertical.
Paradigma eclético	Dunning	Três forças que podem atuar na internacionalização de uma empresa: Vantagens de <i>ownership</i> - ativos, tangíveis ou intangíveis, que conferem poder de mercado à firma, conforme Hymer; Vantagens locais, conforme apresentado por Buckley; Vantagens de internalização, conforme Cason e Buckley.
Ciclo do Produto	Vernon	As inovações tecnológicas produzidas e exportadas entre países desenvolvidos quando conseguem usufruir das vantagens monopolísticas do produto. Uma vez que a tecnologia é disseminada e dominada pelos concorrentes, as firmas passam a produzir em países cujos fatores locais sejam mais baratos, formando plataformas de exportação.

Fonte: Dunning (1993); Hymer (1968); Cason e Buckley (1976); Amatucci e Avrichir (2008).

A primeira fase compreende um momento histórico pré-capitalista e tem como destino representativo investimentos em ferrovias e energia elétrica. A principal motivação para a entrada de IED é obter contratos monopolísticos junto aos governos por meio de contratos e vantagens específicas. Como o foco no período está voltado para serviços e infraestrutura, os fatores de localização e vantagens de controle se mostram como determinantes. Nesse sentido, acredita-se que o paradigma eclético de Dunning e a Teoria de Hymer conseguem trazer os elementos necessários para compreender o IED no período.

Na fase da industrialização restringida, a lógica do IED se sustenta em reproduzir o modelo de negócio na economia hospedeira, de modo a alcançar a demanda inexplorada. Para tanto, as firmas buscam vantagens de *ownership* e controle para usufruir tanto das imperfeições de mercado, quanto dos benefícios de ser pioneiro ao adentrar em um mercado.

Segundo Amatucci e Avrichir (2008, p. 243), a terceira fase que abrange o início da industrialização nacional o IED busca vantagens de localização em que:

as empresas claramente aqui se estabeleceram em busca da ampliação do seu modelo de negócio num mercado com promissor potencial de crescimento, estabelecendo a propriedade como forma de vencer seus concorrentes exportadores, transpor imperfeições de mercado e internalizar os custos de transação”.

A quarta fase conta com a ampliação de instalações de firmas no Brasil em busca de fortalecer sua posição internacional. As firmas que adentram o país buscam mercados protegidos em que possam se beneficiar de vantagens oligopolísticas. Mais uma vez, percebe-se que Hymer e Dunning apresentam modelos teóricos satisfatórios para explicar a entrada de IED no período, na medida em que as vantagens de controle e *ownership* são as que mais se destacam.

A teoria que tem melhor poder explicativo para o período da quinta fase é o ciclo do produto de Vernon. Do milagre econômico à abertura de 1990, as firmas que adentram a economia brasileira têm como foco administrar os ganhos obtidos ao explorar o ciclo de vida dos produtos.

Por fim, a consolidação das plataformas e paridade tecnológica compreende desde a abertura econômica da década de 1990 até a atualidade. O Brasil passa a oferecer condições suficientes para desenvolvimento de produtos. Há uma eficiência de fatores avançados tais como mão de obra especializada barata; assim como fim do *gap* tecnológico entre das subsidiárias e matriz.

A relação entre as fases da entrada de IED no Brasil e a aplicabilidade das teorias destacadas estão resumidas no Quadro 8 a seguir:

Quadro 8 – Fases do IED no Brasil e Aplicabilidade Teórica

Fase	Lógica do IEDs	Estratégia da Empresa	Aplicabilidade teórica
Extrativista e Infraestrutura	Ações especulativas e empreendimentos ligados à estrutura física cujas vantagens que norteiam o IED são vantagem de localização, domínio tecnológico por parte dos países exportadores de capital e vantagens de controle.	Alcançar contratos que garantam monopólio e/ou garantias junto ao governo da economia hospedeira.	Dunning e Hymer

Início da Industrialização	Fabricação de bens com baixo valor agregado; as firmas abrem oficinas e escritórios para acessar o mercado.	Mesmo modelo de negócio da matriz; superar barreiras tarifárias; explorar mercado potencial.	Hymer, Dunning
Industrialização restringida	Indústrias com caráter oligopolístico; investimentos em setores considerados novos como equipamentos elétricos, indústria química em geral etc. As vantagens que norteiam o IED são vantagens de <i>ownership</i> e controle.	Utilizar o mesmo modelo de negócio da matriz e inserir na economia hospedeira para atender demanda inexplorada.	Hymer, Dunning
Crescimento da Indústria	Acréscimo das instalações no país; ações voltadas para assegurar as posições no mercado internacional. As vantagens que norteiam o IED são vantagens de <i>ownership</i> e controle.	Atender demanda do país de destino e obter ganhos com as imperfeições de mercado.	Hymer, Dunning
Da década de 1960 à abertura de 1990	Plataformas de exportação; problemas de competitividade no Brasil; exploração do ciclo de vida do produto e foco nos fatores de produção.	Usufruir de ganhos com a administração do ciclo de vida do produto.	Vernon
Contemporânea	Paridade tecnológica; autonomia e consolidação das plataformas; almeja eficiência em fatores avançados de produção.	Almeja vantagens de localização	Dunning, Buckley e Casson

Fonte: Amatucci e Avrichir (2008).

Tendo em vista o panorama traçado, conclui-se que historicamente a taxa de poupança interna no Brasil é muito baixa. Portanto, para equilibrar o balanço de pagamentos, o fluxo de investimentos sempre tem sido necessário para que o desempenho da economia seja satisfatório. A partir do que se pode observar, acredita-se que o paradigma eclético de Dunning e a teoria do ciclo do produto de Vernon – utilizada especificamente para analisar a

fase que vai do milagre econômico até a década de 1990 – são as teorias que melhor explicam o padrão de inserção do IED no Brasil.

No final do século XIX e no início do século XX, a entrada de investimentos, normalmente, era orientada por meio de concessão de empréstimos destinados a obras de infraestrutura como construção estradas de ferro, usinas hidrelétricas, portos e serviços de utilidade pública, assim como para o financiamento do déficit público.

No período do final da guerra até 1951 havia um ambiente liberal para o capital estrangeiro no Brasil. O período entre 1951 e 1954 caracterizou-se por uma política ambivalente, contudo, em 1955, o governo brasileiro criou um instrumento para a entrada de IED - instrução nº 113 da SUMOC – que, segundo Gonçalves (1996), foi responsável pela entrada de 80% do IED entre 1955 e 1960. Muito da euforia dos investimentos também estava atrelada ao crescimento que o país vivenciava e à execução do Plano de Metas sob o governo Juscelino Kubitschek.

Na década de 1970, os capitais estrangeiros que ingressaram vieram majoritariamente por meio de empréstimos. No período, os banqueiros estrangeiros possuíam grande excedente de capital oriundo dos petrodólares e o Brasil, por pouco tempo, teve um desempenho econômico vistoso com taxas de crescimento superiores a 8% a.a até 1976. Em 1980, o Brasil era o sexto maior estoque de capitais estrangeiros, mas o milagre econômico brasileiro não resistiu aos choques externos – crises do petróleo em 1973 e 1979, crise Mexicana em 1982; impacto da elevação da taxa de juros externos; além dos erros estratégicos do governo brasileiro. O período é paradoxal, na medida em que as corporações transnacionais aqui presentes apresentavam lucro, sem afastar, contudo, a opção pelo “desinvestimento” na economia nacional. A década de 80 é historicamente conhecida como a “década perdida”.

Outro fator que afetou negativamente a entrada de capitais estrangeiros foi ter-se decretado moratória duas vezes sob o Governo Sarney; o que trouxe impactos nefastos no balanço de pagamentos. Vivenciou-se, assim um período de exportação líquida de capitais.

Na década de 1990, o Brasil enfrentou uma série de reformas estruturais e liberalizantes, além de intensa internacionalização produtiva. Dessa forma, percebeu-se uma maior participação do estrangeiro no período 1990-2002, em grande parte devido às privatizações. Houve aumento da concorrência e alguns ganhos de competitividade e modernização na economia. Se, por um lado a modernização esteve mais relacionada à racionalização da produção do que à expansão de capacidade e ao desenvolvimento da capacidade de inovação, por outro, existem autores como Gonçalves (1996), que

compreendem esse período em que o Brasil opta por uma inserção passiva no sistema financeiro internacional.

A crise do México estourou em fins de 1994 e início de 1995 e suas consequências ficaram conhecidas como “efeito tequila”. Segundo Maia (2010), apesar do cenário internacional pouco favorável, o Brasil apresentava bom nível de reservas internacionais, assim como saldos em transações correntes satisfatórios; por conseguinte, a crise pouco influenciou na entrada de IED no país.

Em 1998 e 1999 houve um decréscimo no fluxo de capitais, consequência da crise asiática e da crise russa, com saídas elevadas de investimentos de carteira. Mas aos poucos o Brasil foi retomando a confiança dos investidores.

Nos anos 2000, o país segue com a abertura econômica e consegue manter a estabilidade macroeconômica. Beneficiado com a entrada de divisas advindas das exportações do setor primário, o país alcança status de credor internacional e mantém um crescimento econômico estável, muito embora abaixo da média das economias emergentes. O Estado brasileiro retoma a perspectiva de planejamento no longo prazo e cria políticas industriais, de fomento à tecnologia, o PAC, etc. Além disso, retoma os investimentos e gastos públicos por meio de políticas de transferência de renda.

4 PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL E POLÍTICA DE ATRAÇÃO DE INVESTIMENTOS NO BRASIL NO PERÍODO ENTRE 2003 E 2010

O presente capítulo se propõe a apresentar um panorama histórico acerca da evolução do planejamento governamental no Brasil. Evolução esta que teve seu auge entre as décadas de 1940 e 1970, declínio nos anos 1980 e 1990 e foi retomada na primeira década do século XXI. Para tanto será feita uma revisão teórica acerca do conceito de planejamento governamental, para que se possa compreender o papel do industrialismo – elemento ideológico – e das políticas industriais – elemento material – enquanto ferramentas de incentivo ao desenvolvimento.

Percebem-se vários desafios enfrentados pelo Brasil na busca pela superação do subdesenvolvimento. Essa procura se dá a partir da análise das oportunidades no âmbito interno e externo. No governo Lula, há uma retomada do planejamento governamental por meio dos PPAs 2004 – 2007 e 2008 – 2011. Nesse quadro, retoma-se o trabalho com vistas à construção em torno de um projeto de nação e diante dessas circunstâncias surgem as políticas industriais PITCE e PDP.

Nesse sentido, o capítulo 4 desenvolve-se em torno da análise das estratégias governamentais voltadas ao estímulo dos fluxos de IED. Como já foi ressaltado, esse estímulo se materializa por meio de políticas públicas de incentivo. Dessa forma, a atração de investimentos representa uma ramificação das políticas industriais, assim como interfere na inserção econômica do país.

Uma vez concluída a análise do planejamento governamental, verificar-se-á a conformação da política de atração de investimentos no âmbito dos Governos Lula, por meio da análise da governança entre as agências de desenvolvimento – ou agências de promoção ao investimento – que atuam no Brasil.

4.1 PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL E INSERÇÃO INTERNACIONAL DO BRASIL

Cervo (2008) traz sua contribuição para o estudo da inserção internacional do Brasil, segundo uma análise paradigmática²⁹. Historicamente, Cervo identifica quatro paradigmas: o liberal-conservador que abrange o período do século XIX a 1930; o Estado desenvolvimentista, com maior intensidade entre 1930 e 1989; o Estado normal, e o Estado logístico. Os três últimos paradigmas, contudo, têm sido constatados concomitantemente com maior ou menor expressividade no modelo de inserção do Brasil da década de 1990 até a atualidade.

O paradigma agrário-exportador predominou do século XIX a 1930. Se por um lado, tal paradigma é caracterizado por seu aspecto conservador, na medida em que traçava objetivos de afirmação da soberania com um projeto de industrialização mal sucedido e a tentativa de predominar na região platina; por outro, era guiado por uma ideologia de liberalismo europeu, reiterado na assinatura dos tratados desiguais e com uma inserção internacional periférica. A definição de Bueno de diplomacia da exportação tinha como foco as exportações primárias e importações industriais, favorecendo uma oligarquia que buscava reputação internacional e crédito quando necessário no centro financeiro da época, Londres.

Nesse período, não se pode dizer que haja planejamento governamental no Brasil, de modo que as primeiras iniciativas são ressaltadas a partir do Governo Vargas. A convenção de Taubaté é uma das poucas exceções. De um modo geral, a gestão pública é marcada pelo patrimonialismo, condição atávica na história do planejamento no Brasil.

De 1930 a 1989, o mundo teve suas feições completamente modificadas. Passando pela Grande Depressão de 1930; a irrupção da segunda guerra mundial; a emergência de uma série de regimes ordenadores do pós-guerra; a ascensão e queda da Guerra-Fria; essas são algumas das grandes transformações que trouxeram forte impacto no modo como o Brasil vai buscar sua inserção internacional.

²⁹ Cervo (2008) paradigma representa uma explanação compreensiva do real; seria uma construção intelectual que tem a função de tornar o objeto cognoscível, iluminando-o através de conceitos. A análise paradigmática proposta compreende um método de análise das formas com que o Brasil almejou sua inserção internacional. Para tanto, o autor se refere a três pressupostos que compõem o conceito de paradigma: 1) idéia de nação, isto é, conjunto de percepções sobre a identidade de um povo e a imagem que pretende apresentar ao mundo; 2) Percepções de interesse, isto é, a interpretação a respeito dos interesses nacionais. 3) Elaboração política, isto é, o *modus operandi* na condução das políticas voltadas para inserção internacional, o que envolve as percepções do ambiente interno e externo para se conduzir o cálculo estratégico e a decisão.

A partir do período republicano, especialmente, a partir da instauração do modelo desenvolvimentista, o Estado arroga para si a missão de transformação da realidade. E, na história do Brasil, a busca pelo desenvolvimento concretiza-se, em especial, no processo de industrialização.

Considerando que os países centrais já apresentam as bases políticas e materiais do capitalismo consolidadas, o industrialismo surge no Brasil como ideologia para superação. Considerando os problemas financeiros e tecnológicos, a busca pela industrialização requer, segundo Cardoso Jr e Gimenez (2011), a montagem de estruturas ou sistemas de planejamento governamental para que o desejo desenvolvimentista se realize.

Cardoso Jr e Gimenez (2011) defendem a tese de que, ante a necessidade de se superar os problemas do capitalismo tardio, foi mais urgente a criação do aparato de planejamento, de modo que o aparato institucional destinado à gestão pública propriamente dita³⁰ vieram em um segundo plano. Isto é, verifica-se a primazia do planejamento frente à gestão durante a maior parte do século XX.

Percebe-se a busca por um projeto de desenvolvimento nacional. Procura-se a superação da assimetria capitalista associada à autonomia decisória. Houve um esgotamento do modelo agroexportador baseado no café com um deslocamento do eixo dinâmico para um urbano industrial (FURTADO, 1959).

No período pós-1930, inicia-se um processo que ficou conhecido como industrialização por substituição de importação. A industrialização foi grande impulsionadora da economia com uma taxa de crescimento de 7,2% a.a e contava com dois pilares: mercado interno e indústria de base.

Esse período abarcou o que Tavares (1975) denominou de fase de industrialização restringida (1933 – 1955) e fase de industrialização pesada (1955 – 1980). No primeiro caso, o ritmo endógeno de acumulação de capital no setor industrial passou a conduzir o crescimento da economia. Tal crescimento, contudo, estava restrito à capacidade de importação de bens de produção, que dependia das divisas obtidas pelo setor primário exportador. Já na fase seguinte, observa-se a continuidade do modelo nacional-desenvolvimentista com um novo aspecto que respaldava maior abertura ao capital estrangeiro. Com o Plano de Metas, realiza-se uma série de investimentos, particularmente nos setores de bens de produção, sob a liderança do Estado e de investimentos externos que foram associados ao capital privado nacional.

³⁰ Estruturação e ao gerenciamento da burocracia, assim como orçamentação, implementação, monitoramento, avaliação e controle das ações de governo.

Segundo Cervo (2008), o paradigma desenvolvimentista se manifestou com a implantação da indústria de transformação anos e com os empreendimentos advindos de capitais estrangeiros, a fase de implantação da indústria de base (década de 1970) e a fase de inovação tecnológica. Mediante o planejamento governamental são construídas as formas de financiar a industrialização, a apropriação tecnológica e a difusão do industrialismo para legitimar o projeto desenvolvimentista. Isto posto compreende-se a recorrente a criação de instituições ligadas tanto à gestão pública, quanto as atividades de planejamento para o desenvolvimento como o DASP, no governo Vargas; o PAEG, no Período militar etc.

Em resposta à década perdida, testemunhou-se a ascensão do neoliberalismo na América Latina, o que consolidou o paradigma do Estado Normal (CERVO, 2008). O novo modelo de inserção internacional foi uma correção ideológica no *modus operandi* dos países latinos com o abandono do desenvolvimentismo. Com a ascensão do neoliberalismo, a década de 1990 testemunha o desmonte das instituições de planejamento governamental com a primazia da gestão pública do ideal de Estado mínimo. Há um alinhamento com as recomendações do Consenso de Washington e o planejamento passa a ser considerado não apenas desnecessário, mas também prejudicial.

O paradigma do Estado normal foi pautado por uma ideia de adequação dos países latino-americanos às normas internacionais. Orientados por uma necessidade de aceitação, de modo a obter credibilidade na esfera internacional, aumentar os fluxos de investimentos para seus países e reduzir as mazelas resultantes da década anterior de exportação líquida de investimentos; procurou-se uma inserção internacional que aquiescesse com a ascensão do neoliberalismo. Pode-se afirmar, nesse sentido, que os países que adotaram tal perspectiva se comportaram como *rule takers* (HURREL e WOODS, 1999).

Não se pode afirmar que desde o governo Collor se inaugurou um paradigma contínuo do Estado Normal. Contudo, pode-se dizer que as relações econômicas internacionais do Brasil, nesse período, foram alinhadas com o pensamento neoliberal promovendo grandes privatizações das empresas públicas, dando preferência ao capital e às empresas estrangeiros. Houve a abertura do mercado financeiro, de modo a assegurar o livre fluxo de capitais. Desse modo, a era neoliberal interrompeu o ciclo do desenvolvimentismo.

Por um lado, as medidas liberalizantes fizeram com que tanto o setor público quanto o privado buscassem se adequar aos novos padrões de competitividade, o que até então era blindado pelo protecionismo exagerado da economia brasileira. Com um vigoroso mercado interno, as empresas brasileiras não enfrentavam a competição no mercado internacional; dessa forma, o choque da abertura contribuiu para elevar a produtividade sistêmica da

economia brasileira. Por outro lado, percebeu-se um aumento da vulnerabilidade externa do país; na medida em que se reiterou a dependência dos fluxos de investimentos internacionais, assim como a abertura não necessariamente trouxe ganhos com transferência tecnológica.

Há uma busca tanto por estabilidade econômica quanto pela redução da dependência tecnológica e financeira, promovendo a inovação produtiva e a restrição da vulnerabilidade externa. As responsabilidades de empresa são repassadas à sociedade, assim como no estado normal, contudo, o empreendimento estatal não é vedado, na medida em que represente ganhos de competitividade. Assim, não é difícil testemunhar a ascensão de corporações transnacionais de países em desenvolvimento cada vez mais competitivas.

Com relação ao planejamento, as instituições perdem o caráter estratégico e são restringidas a funções técnico-operacionais, isto é, reduzidas a ações administrativas como cuidar da folha de pagamento dos funcionários. Segundo Cardoso Jr. e Gimenez (2011), a agenda da gestão pública volta-se à racionalização do gerenciamento da burocracia e das funções de orçamentação, implementação, monitoramento, avaliação e controle das ações de governo, sem, contudo, buscar um ideal de desenvolvimento.

A crise do papel do Estado e do planejamento se materializou de dois modos: 1) ficou difícil pensar em reformar o Estado orientado pela ideia de um desenvolvimento soberano; e, 2) as instituições do Estado responsáveis por gerenciar a moeda e o orçamento nacional – Banco Central, da Receita Federal do Brasil (RFB), da Secretaria do Tesouro Nacional e da Secretaria de orçamento federal - passam a adquirir um protagonismo no cenário nacional.

Nesse contexto, a estabilização monetária e a eficiência do gasto público passaram a ser priorizadas em detrimento do crescimento econômico e da geração de empregos. Isto posto, Cardoso Jr. e Gimenez (2011, p. 351) defendem que se vive uma primazia da gestão frente ao planejamento, isto é, há uma crença de que a solução para a gestão governamental vem “por meio da adaptação ou invenção de novas técnicas – inovações institucionais – e boas práticas de gestão aplicadas ao setor público”.

Com a ascensão da fase neoliberal, vários elementos favoreceram o questionamento da ordem vigente. A percepção de que as medidas implementadas não favoreceram tanto quanto o esperado; ascensão de questionamentos a respeito dos efeitos positivos e negativos da globalização; além da não adoção das políticas neoliberais por parte dos países do centro; todos esses fatores fizeram com que houvesse um ambiente que permitiu a introdução do paradigma logístico.

O paradigma do Estado logístico integra a ótica liberal ao desenvolvimentismo. Isto é, defende-se a adoção de medidas liberais que, inclusive, favorecem uma lógica de cooperação

no âmbito da governança global associada à estabilidade interna. As concessões feitas no âmbito internacional estão respaldadas na lógica do desenvolvimento interno. Nesse sentido, a arena internacional não representa mais uma alçada de demanda por aceitação aliada ao cumprimento das normas; o modo de inserção internacional abandona seu caráter passivo e recupera um discurso de autonomia decisória. É professado um discurso em prol da superação de assimetrias no âmbito internacional, de modo a edificar o Brasil em direção ao patamar das economias avançadas.

Atualmente, percebe-se um renascimento do planejamento governamental do Brasil, com elementos desenvolvimentistas característicos de um Estado promotor de transformações realidade nacional. A gestão pública, contudo, passa a mesclar elementos já consolidados restritos a funções técnico-operacionais gerencialistas e burocráticos.

4.1.1 Conceito de planejamento governamental

Pode-se dizer que o Brasil possui um conhecimento acumulado com relação ao planejamento governamental, especialmente, a partir da década de 1930. Ao longo da história republicana, desenvolveram-se várias tentativas de planejamento em prol do almejado desenvolvimento, o que abarca desde os primeiros ensaios no pós-Segunda Guerra, até as iniciativas mais difundidas como o Plano de Metas de JK; e mais recentemente, a institucionalização dos planos plurianuais a partir da Constituição Federal de 1988.

Segundo Matus (2006, p.115) “[planejamento] é o produto momentâneo do processo pelo qual um ato seleciona uma cadeia de ações para alcançar seus objetivos.” Nesse sentido, planejamento econômico pode ser compreendido, portanto, como uma intervenção estatal na esfera econômica que, ao prever cenários futuros, são estipuladas soluções possíveis para a construção de uma realidade desejada. Para tanto, conforma-se um plano de desenvolvimento que servirá de base para execução e controle das atividades estipuladas, de modo que se alcance tanto os objetivos mais gerais, quanto as metas específicas.

Segundo o Ministro Roberto Campos (1974), o sentido de planejamento nunca alcançou um rigor, de modo que foi utilizado tanto para designar microplanejamento setorial como para o planejamento em seu aspecto macroeconômico. Campos (1974) diferencia programa de desenvolvimento e plano de desenvolvimento. Em relação ao primeiro, são emitidas estratégias e metas com a atribuição de prioridades setoriais e regionais e a

formulação de incentivos. Já com relação a plano de desenvolvimento, além dos atributos do programa de desenvolvimento, há a atribuição de responsabilidades dos agentes (público ou privado) com a alocação de recursos atrelados a um cronograma.

Silva (2000, p. 722) ressalta o caráter técnico do planejamento que é construído para transformar a realidade existente no sentido de objetivos previamente estabelecidos. Muito embora seja salientado o aspecto técnico imbuído na ideia de planejamento, não se pode imaginar que se trate de um processo neutro. Nesse sentido, é preciso ressaltar que se trata de um processo pautado por escolhas e ideologias políticas, naturalmente enviesadas e não neutras por definição.

Os sistemas de planejamento variam conforme o grau de centralização e concentração na elaboração, execução e controle dos planos e programas. Segundo Carvalho (2010), os sistemas de planejamento podem ser classificados em: sistemas baseados em postulados – quando apresentam um caráter mais descritivo em que se almeja um cenário ideal e nos quais se formulam soluções ótimas - ou ainda sistemas de planejamento empíricos – que são executados com base nos cenários já existentes, isto é, em que o pressuposto é a manutenção do *status quo*.

Ainda segundo Carvalho (2010),

[Dentre] as características básicas do planejamento [estão]: relação temporal entre presente, passado e futuro; previsão de táticas alternativas; estabelecimento de critérios para tomada de decisões e especificação das políticas econômicas a serem adotadas para remoção dos obstáculos ocasionando crescimento da renda e mudança da estrutura econômica (CARVALHO, 2010. p. 2).

Desde a criação do Ministério de Planejamento e Coordenação Geral, em 1964, a ideia de planejamento está associada à ação governamental integrada. Historicamente, contudo, o Brasil já havia realizado esforços políticos em direção ao planejamento econômico. Segundo Almeida (2006, p. 5),

a diferença mais notória entre as condições atuais de elaboração e execução de qualquer exercício de planejamento econômico governamental em relação à época (...) militar parece ser a dos meios operacionais (e legais) à disposição do Estado em cada época, [havia] uma ampla flexibilidade e liberdade de ação naqueles idos [militares], notadamente através dos decretos-lei, e a necessária negociação com o poder legislativo, assim como com a própria sociedade civil.

Dentre os aspectos positivos ligados ao planejamento econômico está a noção de se programar políticas com custos menor e atribuir maior racionalidade técnica no processo de tomada de decisão. Por outro lado, seus críticos atribuem ao termo o caráter de “futurologia”,

ao traçar cenários ideais. Além disso, o planejamento abre margem para a centralização e burocratização das decisões, assim como desvincula o processo orçamentário e o processo de planejamento.

4.1.2 Planejamento governamental no Brasil

De forma geral, ao longo de seu período republicano, o Estado Brasileiro se mostra imbuído da incumbência de transformar as estruturas econômicas e sociais. Excetuando-se, neste caso, o período da Primeira República, em que o Estado brasileiro possui um caráter muito mais reativo, de modo que era comprometido essencialmente com a rentabilidade da economia cafeeira exportadora. Apenas em duas ocasiões identifica-se uma mudança no *modus operandi* do Estado com as intervenções acordadas no convenção de Taubaté e ante a crise de 1929. A gestão pública do período agrário-exportador é marcada pelo patrimonialismo – característica que permeia a gestão pública por toda a história do Brasil – em que não há diferenciação clara entre as esferas pública e privada na administração do Estado.

Nessa busca pelo desenvolvimento da Nação, a industrialização se mostrou a via a qual mais se recorreu, o que fez com que o Estado procurasse desenvolver as condições para realizar uma inserção mais competitiva no capitalismo global (MELLO, 1998), de modo que o planejamento passa a ser visto como estratégico ao longo do século XX.

A partir da década de 1930, com a ascensão de Vargas tem início um processo pela aceleração do crescimento econômico comandado por estruturas estatal-burocráticas. Nesse período foi criado o Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP – que compunha todo um empenho em aperfeiçoar administração pública brasileira. Além de auxiliar tecnicamente a presidência, o departamento também era responsável por elaborar a proposta orçamentária. O DASP representa ainda a primeira tentativa de se estabelecer uma administração racional burocrática tendo como base a meritocracia.

Plano Salte

Segundo Cardoso Jr. e Gimenez (2011), na medida em que as demandas ao processo de industrialização se tornam mais complexas, testemunha-se a emergência de documentos

que servirão de base para integrar a ação do Estado na economia, o que mais tarde refletiria na criação das primeiras estatais³¹, bem como na criação do primeiro plano de atuação global do Estado, durante o governo Dutra. O Plano Salte, cujos enfoques prioritários eram saúde, alimentação, transporte e energia, se propunha a solucionar questões setoriais, mediante uma organização dos gastos públicos. Segundo Almeida (2006), o plano salte previa 60% dos recursos advindos da União e 40% como financiamento externo, o que explica a demanda brasileira em demandar por um “plano Marshall” voltado para a América Latina.

O cenário político instável, contudo, representou um custo considerável para o país, não só para a construção de iniciativas de planejamento econômico, como também para a governabilidade na época. O que também era refletido no embate entre os defensores de uma administração mais ortodoxa e os promotores da ideia de planejamento estatal, considerados “desenvolvimentistas”.

O Plano de Metas do período JK

É importante salientar que o crescimento econômico brasileiro não está desvinculado da era de ouro do capitalismo. Os anos 1950 e 1960 foram marcados pela intensificação dos fluxos financeiros internacionais e pela redução das tarifas comerciais entre as economias desenvolvidas por meio de negociações – GATT - o que foi um dos fatores que favoreceram a intensificação do comércio internacional.

A década de 1950 foi o auge do planejamento governamental com a consolidação da ideologia cepalina e o reflexo material no Plano de Metas do Governo JK. Contudo, a crise do modelo de inserção pelo endividamento trouxe à tona as fragilidades com a impossibilidade de se recorrer a mais financiamentos internacionais, à inflação, ao precário sistema de inovação, aumentando a dependência tecnológica.

O Plano de Metas - elaborado no âmbito do BNDE e do Conselho Nacional de Desenvolvimento – foi um esforço de coordenação nacional e estímulo a setores inteiros da economia, tendo como alvo os pontos de estrangulamento da infraestrutura e o desenvolvimento da indústria de base. Segundo Almeida (2006), dentro de cada setor, havia as metas a serem alcançadas e para cada meta era estipulado um objetivo. Esses objetivos foram construídos a partir de estudos de tendências dos setores prioritários a serem atingidos durante o quinquênio. O plano também promoveu a cooperação mais estreita entre o setor

³¹ Companhia Vale do Rio Doce, a Petróleo Brasileiro S/A (Petrobras), Centrais Elétricas Brasileiras (Eletrobras) e o BNDE, que viria a ser o atual BNDES

público – orientado pelo BNDE - e o setor privado – articulado por meio de grupos executivos - com metas para ambos.

Além da aceleração da industrialização, o Plano de Metas conseguiu promover a interiorização do desenvolvimento. Data desse período a construção de Brasília e a criação da Superintendência do Desenvolvimento da Região Nordeste (Sudene) que estabelece incentivos fiscais para a região com o intuito de descentralizar a economia nacional.

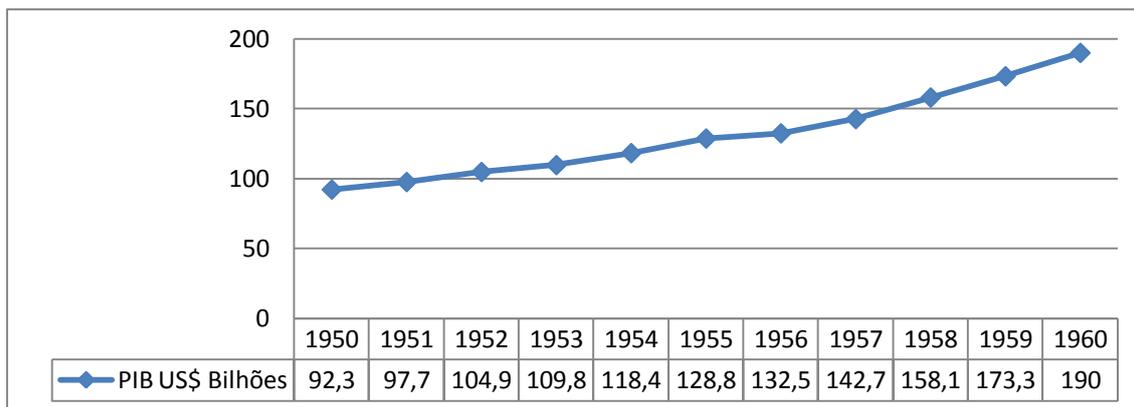
Por impulsionar um crescimento econômico acelerado, o plano foi visto como bem-sucedido, mas impulsionou também a dívida pública. Não existem dados acurados sobre os investimentos de fato, mas de acordo com Lessa (1982), a distribuição dos investimentos foi prevista conforme o quadro 9 abaixo:

Quadro 9: Distribuição dos investimentos setoriais previstos no Plano de Metas

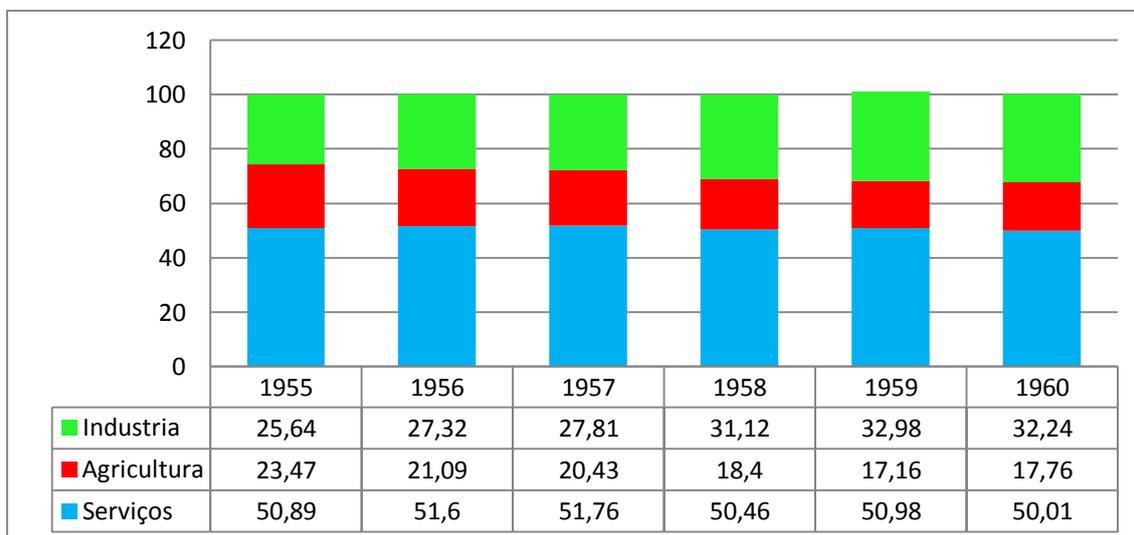
Setor	Investimento Total	% do total
Energia	154,3	43,4%
Transportes	105,3	29,6%
Alimentação	11,5	3,2%
Indústria de Base	72,7	20,4%
Educação	12	3,4%
TOTAL	355,8	100%

Fonte: Lessa (1982)

Segundo Almeida (2006), o plano trouxe grande impacto no PIB e houve uma acentuada abertura para o capital estrangeiro, de modo que 44% dos recursos previstos para a implementação do plano dedicavam-se à importação de bens e serviços. A taxa de crescimento da economia aumenta consideravelmente a partir de 1952 (conforme gráfico 6) e entre 1957 e 1962, o Brasil cresce em um ritmo de 7% ao ano. Do ponto de vista setorial, a indústria cresceu 11,3% como pode ser visto no Gráfico 7. Dentro do setor industrial, o setor automobilístico recebeu atenção prioritária, especialmente por meio da Instrução 113 da SUMOC, que facilitou ainda mais o processo de importação.

Gráfico 6: Taxa de crescimento e evolução do PIB em US\$ bilhões

Fonte: IBGE

Gráfico 7: Distribuição Setorial do PIB (1955 – 1960)

Fonte: IBGE

O Plano Trienal e a instabilidade política

Segundo Silva (2000), o Plano Trienal foi fruto do empenho de uma equipe de técnicos liderada por Celso Furtado e teve sua inspiração inicial durante a campanha de Goulart para o plebiscito. De acordo com Ianni (apud Silva 2000), o Plano Trienal representou um amplo avanço “técnico”, visto que apresentava metas de estabilização e desenvolvimento incluídas por meio das “reformas de base”. No âmbito institucional, Associação Nacional de Programação Econômica e Social (Anpes) realizaria estudos para o desenvolvimento de planos. No entanto, a tentativa de planejamento não sobreviveria à fragilidade política do período.

A situação econômica do país era bastante complicada. Em 1962, a taxa de crescimento do PIB cai de 10,3% para 5,2% (Ver Gráfico 8); enquanto a inflação supera a taxa de 50%. A estabilidade macroeconômica, contudo, não era o único desafio a ser alcançado. Os planejadores respondem às demandas pelas “reformas de base” e passaram a defender a reforma agrária, assim como reformas no sistema de tributação, reforma fiscal, no sistema bancário etc.

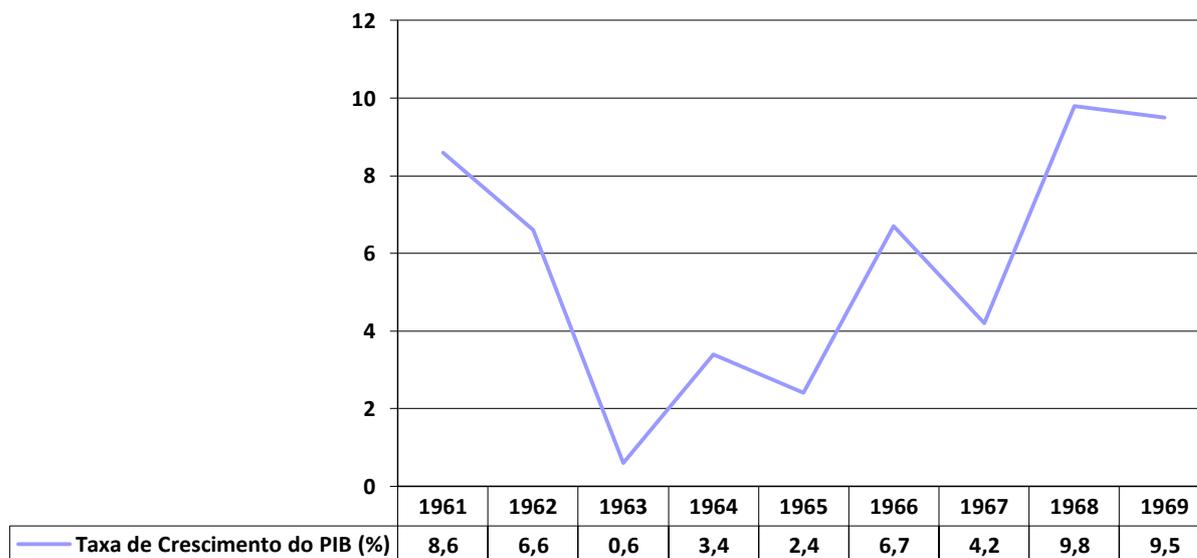
Em síntese, o plano não conseguiu conter a onda inflacionária atingindo 73% em 1963 e, no mesmo ano, a economia teve um desempenho pífio de 0,6%. Além de ser mal visto por parte dos conservadores devido ao apoio dado às reformas de base.

O período militar

O regime militar começou em clima de estagnação econômica e de aceleração inflacionária. Castelo Branco iniciou seu governo em um cenário de grandes instabilidades institucional e econômica, de modo que foi elaborado um programa econômico como alternativa.

Nesse contexto, o Programa de Ação Econômica do Governo - PAEG – surge em caráter de urgência e tem como prioridade a reestruturação da estabilidade macroeconômica do país e a retomada da trajetória de crescimento. O Programa era assentado em um tripé por meio da política fiscal, monetária e salarial. A política fiscal buscou, por meio do aumento de impostos e redução dos gastos, diminuir os déficits do governo. Já a política monetária tinha como objetivo reduzir a inflação por meio de uma diminuição da expansão monetária, o que não aconteceu, já que os militares não se propunham a sacrificar o crescimento econômico em favor das metas de inflação. Por fim, a mais criticada das políticas, a política salarial promovia um achatamento da demanda com o “arrocho salarial”.

Segundo Almeida (2006), o grande êxito do PAEG foi reduzir a taxa de crescimento da inflação de 80% (1963) para cerca de 25% (1967). E, apesar do desempenho econômico pouco animador, o país não entrou em recessão. O crescimento do PIB alcançou taxas tímidas de 3,4% em 1964 e 4,2% em 1967 (ver gráfico 8).

Gráfico 8: Taxa de crescimento do PIB (1961 – 1969)

Fonte: IBGE

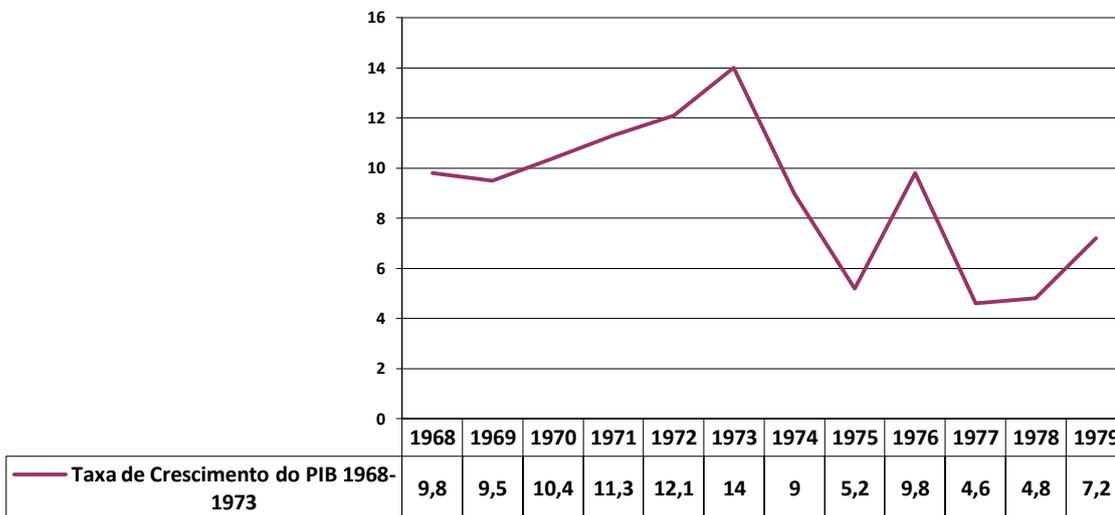
No âmbito institucional, Cardoso Jr e Gimenez (2011) apontam também duras críticas ao regime militar. Além da falta de representatividade da sociedade e da utilização deliberada da repressão enquanto *modus operandi*, do ponto de vista dos aparatos de gestão pública, o período autoritário parece ter demonstrado que nem mesmo “missão, hierarquia e disciplina” seriam suficientes para alterar o patrimonialismo e burocratismo. Para os autores, os militares não mudaram a cultura nacional de diluição das fronteiras entre o público e privado e chegam a questionar se esse aspecto, na verdade, não se acentuou no período. Outra crítica recorrente estava relacionada à reorganização da ação do Estado, instaurando um novo padrão de intervencionismo governamental na economia amparado por um regime autoritário.

Muito embora pareça contraditório, a filosofia econômica do regime em vigor é pautada pelo liberalismo. Havia a crença de que as leis do mercado demorariam demais para consolidar a acumulação de capital necessária para dar um salto de desenvolvimento. E, muito embora, o regime acreditasse na livre iniciativa, optou-se pelo intervencionismo.

Se, por um lado, a participação do governo na economia havia sido objeto de crítica por parte dos militares em 1963; por outro, após 1964, a interferência do estado na esfera privada se amplia cada vez mais. O controle público se expande sobre os recursos de várias formas, seja por meio do aumento dos impostos, seja por meio do novo sistema de previdência social. O modelo foi festejado pelo período de crescimento entre 1968 e 1973 que ficou conhecido como “milagre econômico”. Nesse período, o Brasil cresce a uma taxa média de 11,2%, assim como os setores industriais a 13,3% e de serviço a 11, 15%; apenas o setor

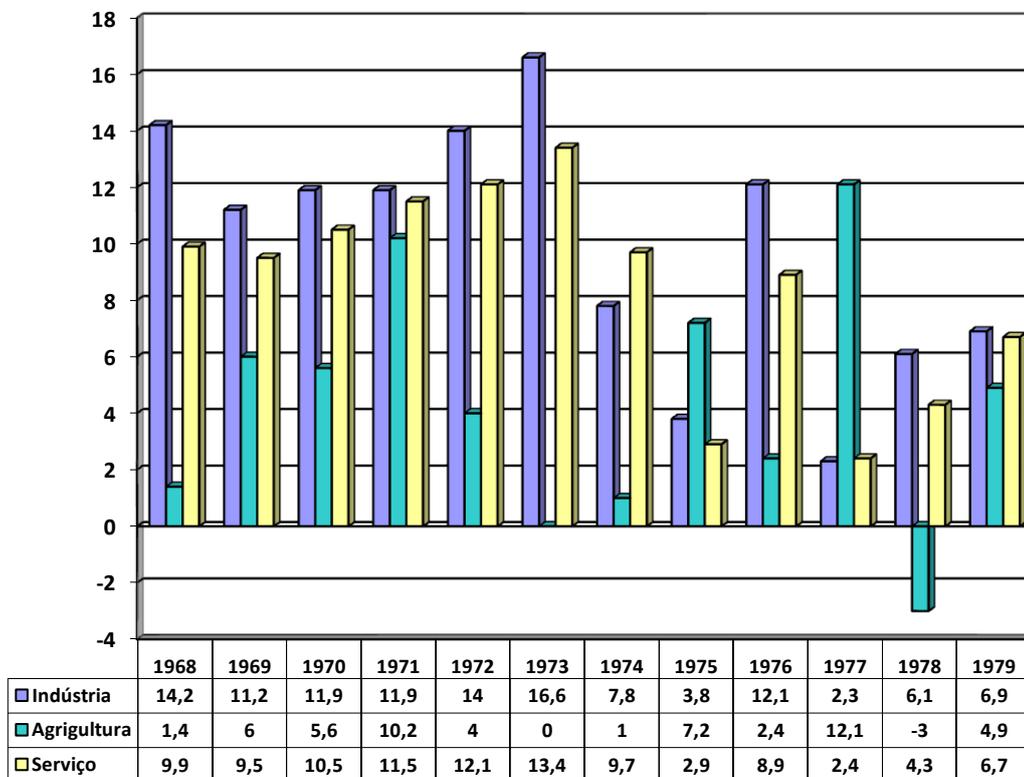
agrícola apresentou um quadro menos expressivo com uma taxa média de crescimento de 4,53%.

Gráfico 9 : Taxa de Crescimento do PIB durante o período 1968 - 1979



Fonte: IBGE

Gráfico 10: Taxa de Crescimento dos setores no período 1968 – 1979



Fonte: IBGE

Com uma economia de índices invejáveis, o regime militar lança o Programa Estratégico de Desenvolvimento (1968-1970) para fortalecer a iniciativa privada e promover o desenvolvimento econômico, e, do ponto de vista macroeconômico, buscou-se o controle inflacionário. Já no início da década de 1970, foi lançado o Programa de Metas e Bases para a Ação do Governo (1970-1973), o que abarcava o orçamento plurianual para 1971-1973 e o plano nacional de desenvolvimento para 1972 e 1974. O programa tinha como foco o ingresso do Brasil no mundo desenvolvido até o final do século. Nesse sentido, Almeida (2006) identificou quatro setores prioritários:

(a) educação, saúde e saneamento; (b) agricultura e abastecimento; (c) desenvolvimento científico e tecnológico; (d) fortalecimento do poder de competição da indústria nacional. Como metas econômicas, ele pretendia: (a) assegurar uma taxa de crescimento entre 7 e 9% ao ano, em termos reais, evoluindo para 10% ao fim do período; (b) a expansão crescente do emprego, da ordem de 2,8 a 3,3% até 1973; (c) inflação decrescente, em nível não superior a 10% em 1973; (d) elevação do investimento, da média de 15 a 16%, para mais de 18% até 1975. (ALMEIDA, 2006. p, 20)

O período de acelerado crescimento econômico é alcançado com as bênçãos do intervencionismo mediante o planejamento governamental. É durante o I Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico - I PND – que se aproveitou a capacidade ociosa acumulada no período JK e se alavancou o crescimento econômico. Segundo Souza (2004), o I PND priorizou setores dinâmicos como a construção e o fortalecimento da infraestrutura do país; ademais se disseminou uma ideologia desenvolvimentista com forte presença do Estado na economia.

No entanto, a ação eficiente do planejamento governamental e a forte presença do Estado não passou incólume ao primeiro choque do petróleo. Segundo Kon (1999), o evento alavancou os preços internacionais, em 1973, gerando uma crise internacional de reajustes nas contas nacionais e a difusão da estagflação nos países centrais. No entanto, o Brasil ainda apresentava altas taxas de crescimento do PIB (ver gráfico 9). Entre 1974 e 1979, o Brasil cresceu a uma taxa média de 6,76% ao ano, atingindo um pico de crescimento em 1978 de 9,8%. No âmbito setorial, a indústria cresceu em média a 6,5% ao ano; o setor de serviços a 5,81%; enquanto que a agricultura conseguiu atingir um crescimento de 4,1%. Todavia esse ritmo de crescimento se deu devido com o aumento absurdo da dívida externa também alimentada pelos recorrentes déficits nas transações correntes.

O regime militar responde às crises do petróleo e ao rompimento das regras de Bretton Woods com o II Plano Nacional de Desenvolvimento – II PND. O plano representava uma

tentativa de reafirmação o Brasil como potência através da manutenção da política econômica anti-inflacionária e da tentativa de manter o balanço de pagamentos em equilíbrio, mesmo que para isso o país se endividasse ainda mais.

De acordo com Gremaud e Pires (1999), o II PND buscava: a) consolidação da economia competitiva; b) o fortalecimento do setor agropecuário; e c) equilíbrio na balança de pagamentos. Nesse sentido, segundo Souza (2006), os choques do petróleo não alteraram os objetivos do plano que tampouco foram alcançados. O cenário econômico passa a se deteriorar, especialmente, após a segunda crise do petróleo em 1979 com o aumento, 37,9% acima do preço do barril de 1978, as economias procuraram alternativas para enfrentar esses constrangimentos.

Redemocratização, estabilização e fim da era do Planejamento

O fim de o governo militar é saudado com o início da crise da dívida em 1982 e a instabilidade política que iniciam o processo de redemocratização. Os primeiros anos da década de 1980 apresentam queda dos investimentos, contração da demanda e baixa produção. Segundo Souza (2006), o regime militar apresenta a sua última tentativa com o III Plano Nacional de Desenvolvimento - III PND - cujo principal objetivo era a busca pelo equilíbrio da contas públicas, e as tentativas de conter o déficit fiscal e a inflação.

De acordo com Almeida (2006), o Brasil experimentou um prolongado período de estagflação. A economia brasileira conheceu a obsessão pelos planos de estabilização³² com tentativas de controle inflacionário.

Se a década de 1980 é reconhecida como a década perdida, a década de 1990 marca a ascensão do neoliberalismo e o fim do planejamento governamental. O Estado é visto como o protagonista da crise financeira com impactos devastadores que vinha sendo diagnosticada desde fins da década de 1970 e início dos anos 1980. Segundo Souza (2000), impossibilitado de financiar políticas públicas e promover o desenvolvimento social, o Estado passa por reformas fiscal, tributária e administrativa aos moldes da agenda liberal, forçando a adoção de políticas de estabilização. Nesse mesmo viés, há um enxugamento do Estado no setor público e promovem-se as privatizações de empresas públicas para viabilizar modelo de capitalismo globalizado.

³² Plano Cruzado e plano Cruzado 2 (1986), plano Bresser (1987), plano verão (1989), plano Collor (1990), plano Collor 2 (1991)

Nesse período, o Brasil acena mais enfaticamente para o multilateralismo tanto com relação às negociações comerciais³³, no âmbito da rodada Uruguai do GATT, quanto nas questões ambientais, e na adesão de outros acordos e regimes internacionais como o Tratado de Não proliferação nuclear etc.

Conforme Souza (2000), o Brasil perde a perspectiva de planejamento de longo prazo e passa a atender metas de curto prazo voltadas para a *financeirização* da riqueza. Adotando uma política macroeconômica, centrada nos juros altos e no câmbio fixo, com baixos níveis de investimentos na produção, o que inviabiliza o crescimento e a possibilidade de planejamento. Talvez o aspecto mais importante da decadência do planejamento no país seja a ausência de um projeto de nação.

Planejamento e Plano Plurianual – PPA

Desde a instituição da Constituição Federal de 1988, o Plano Plurianual – PPA³⁴ - foi arquitetado como o instrumento mais importante para o planejamento, devendo seguir as orientações da administração pública federal respeitando as necessidades regionais³⁵. Segundo Cardoso Jr e Gimenez (2011), os PPAs são organizados segundo dois princípios: a) a ideia de continuidade, na medida em que o primeiro ano de gestão tem a sua execução – programática e financeiramente – imediatamente atrelada ao planejamento previsto no PPA do governo anterior; b) a vinculação entre orçamento e orçamentação do plano, execução e gestão, o que é realizado segundo com o detalhamento do plano em programas e ações setoriais.

Para operacionalizar o PPA, foram instituídas a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) – que determina as metas para o exercício financeiro seguinte – e a Lei Orçamentária Anual (LOA) – em conjunto com os ministérios e agências do poder legislativo e judiciário, consolida a proposta orçamentária para o ano seguinte.

³³ Almeida (2004) defende que a abertura da economia brasileira permitiu eliminar as rugas com os EUA em relação à condução da nossa política comercial.

³⁴ Segundo o Art. 165, parágrafo 1º da CF, as leis de iniciativa do Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual;

§ 1º - A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.”

³⁵ O art. 174, §1º da CF: Art. 174 - Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

§ 1º - A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento.

A característica mais importante ressaltada pelos estudiosos do PPA é seu aspecto de continuidade, como foi salientado anteriormente. No entanto, o problema mais destacado é seu aspecto de “orçamento”. O nível de detalhamento de orçamento do PPA, faz com este que se aproxime muito mais da natureza de orçamento plurianual do que se espera de um plano. Ademais ao se reduzir o horizonte do planejamento, o PPA fica restrito ao orçamento, transformando esta atividade em mais uma ação operacional do Estado. Dessa forma, o PPA não superar a condição de instrumento formal de planejamento, já que o documento não informa claramente as metas estratégicas do governo.

Segundo Cardoso Jr (2011, p. 25):

planejamento é tornar o PPA capaz de expressar as escolhas do governo e viabilizá-las a partir da orientação da ação do Estado para o desenvolvimento das políticas públicas. Uma tarefa que requer, inicialmente, conhecimento aprofundado das razões do atual estágio de desenvolvimento nacional, das possibilidades e limites em cada política pública.

Quadro Resumo do Planejamento governamental no Brasil

Ao analisar a trajetória do planejamento governamental no Brasil, identificam-se as seguintes fases: auge (décadas de 1940 a 1970), declínio (décadas de 1980 e 1990) e retomada (primeira década do século XXI). Antes de iniciar a análise do Governo Lula, será apresentada uma retomada de ações de planejamento governamental por meio do quadro-resumo que se segue:

Quadro 10: Economia, Inserção Internacional e Planejamento no Brasil

Paradigma de Inserção Internacional	Contexto Econômico	Dimensão do planejamento governamental	Cenário Internacional
Paradigma Agrário-exportador	1889 – 1930 – Primeira república Economia cafeeira com foco na exportação	Não há planejamento governamental. A convenção de Taubaté é uma exceção. De um modo geral a gestão pública é marcada pelo patrimonialismo.	1880 – 1914 Hegemonia Britânica Sistema de padrão ouro Liberalismo clássico 1914 – 1945 Ausência de padrão econômico internacional Com tentativas fracassadas de “restaurar” o padrão ouro -ascensão do protecionismo -política <i>beggar thy your neighbor</i>
Paradigma Nacional desenvolvimentismo	1933-1955: Era Getúlio Vargas – nacional desenvolvimentismo Industrialização restringida; produção de bens de consumo não duráveis dependência financeira e tecnológica	Tem início o planejamento. As únicas exceções com um planejamento sistêmico estão relacionadas às estatais e Plano Salte. A gestão pública, a partir do DASP (1938), é burocrática-patrimonialista.	Sistema Bretton Woods (1945 – 1971) Hegemonia americana e recuperação da Europa e Japão após a 2ª Guerra Mundial. Criação de instituições multilaterais tais como: FMI, Banco Mundial, GATT -Várias Barreiras à Econômico Internacional gradualmente diminuem -Fim do colonialismo
Paradigma Nacional desenvolvimentismo	1956-1964: Era JK – Industrialização pesada I, produção de bens de consumo duráveis e montagem do tripé: capital privado externo, setor	Planejamento arbitrário. Ideologia desenvolvimentista. Plano de Metas A gestão pública é burocrática-patrimonialista.	-superpotências competem por influência no Terceiro mundo -Sul econômico é marcado pelo subdesenvolvimento e dependência do mercado desenvolvido economias

	público e capital privado nacional.		-Modelo de substituição de importações
Paradigma Nacional desenvolvimentismo	1964-1979: Regime militar – Atuação do Estado na economia Industrialização pesada II, milagre econômico (1968-1973) e aumento da dívida externa (1974-1989).	Planejamento burocrático-autoritário. Ideologia: Brasil-potência. PAEG (1964-1967) e PND I, II e III.	Interdependência (1971 – 1989) Declínio relativo do EUA, e ascensão da Europa e do Japão -Evolução da Economia Internacional com a reforma do FMI, G - 10, rodadas de comércio no GATT -Liberalização do comércio e finanças, aumento do fluxo de econômico Internacional - PEDs reivindicam por maior equidade no sistema internacional -Choques do Petróleo Rápido crescimento dos NICs
Crise do Paradigma Nacional desenvolvimentista (década de 1980)	Estagnação, inflação, e endividamento externo (1974-1989).	Planos de Estabilização. Gestão Patrimonial burocrática	Cenário contemporâneo -Restaurado e queda relativa americana, Recessão Económica japonesa -Ascensão dos BRICs, com destaque especial para a China -Evolução da Economia Internacional Regimes: criação da OMC e Liberalização - Aumento da instabilidade com as crise do final da década de 1990 e início dos anos 2000. Seguido de período de amplo aumento dos fluxos Econômicos internacionais. Crise de 2008 Lenta retomada do crescimento
Paradigmas do Estado Normal/Logístico	Estagnação, estabilização e endividamento interno (1995 em diante). Retomada de crescimento ainda que tímido.	Planos de estabilização: Plano Collor (1990), Plano Real (1994) e PPAs (2000-2011). Gestão pública: Patrimonial burocrática, Gerencialista.	

Fonte: Elaboração própria com base em Cardoso Jr e Gimenez (2011).

4.2 POLÍTICA DE ATRAÇÃO DE INVESTIMENTO EXTERNO DIRETO (PAIE)

Esta parte do capítulo se propõe a analisar a política de atração de investimentos externo direto (PAIE) entre 2003 e 2010. A atração de investimentos está inserida no contexto do planejamento governamental e pode ser considerada uma política pública de caráter híbrido tanto aspecto de política industrial, quanto de política externa.

Nesse sentido, essa parte do capítulo compreenderá uma breve abordagem sobre os conceitos de política pública, política industrial e política externa. Em seguida, será feita a análise sobre a atração de investimentos nos governos Lula, o que abrange a análise dos PPAs de 2004 -, as políticas industriais PITCE e PDP; e, por fim, serão apresentadas as agências que atuam na atração de investimentos e as ações na promoção do investimento no Brasil.

Política pública

De acordo com Sousa (2006), a introdução da política pública como instrumento das decisões de governo se fortalece com o reconhecimento da meritocracia a partir da Guerra Fria. Segundo Secchi (2010), políticas públicas compreendem um universo composto em sua maioria por políticas governamentais. Nesse sentido, políticas públicas estão ligadas ao Estado e à alocação dos recursos a serem utilizados para o benefício dos cidadãos. Para Peters (1986, apud Sousa, 2006), política pública é a soma das atividades dos governos, atuando diretamente, ou por meio de delegação, e que trazem consequências na vida dos cidadãos.

As políticas públicas tratam do conteúdo concreto – *policy* - e simbólico – *polity* -de decisões políticas – *politics* - e do processo de tomada de decisão. Para Segundo Secchi (2010), uma política pública é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema compreendido como coletivamente relevante.

A análise política passa pela compreensão das dimensões: *polity*, *politics* e *policy*. No primeiro caso, observam-se os aspectos institucionais, isto é, a dimensão da *polity* tem como propósito delinear o quadro normativo-institucional que abarcam as políticas. No âmbito da *politics*, é analisada a dimensão processual, que caminhos a política percorre e sob que

influências está sujeita. Por fim, a dimensão de *policy* compreende o conteúdo da política em si, ou seja, trata de seu aspecto material.

Segundo Ruas (2009, p. 19), políticas públicas³⁶ – enquanto *policies* - são *outputs*, isto é, resultantes das atividades políticas – *politics*:

[políticas públicas] compreendem o conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores. Nesse sentido é necessário distinguir entre política pública e decisão política. Uma política pública geralmente envolve mais do que uma decisão e requer diversas ações estrategicamente selecionadas para implementar as decisões tomadas.

Política industrial

Ao se compreender desenvolvimento econômico como um processo que associa crescimento e mudanças estruturais, compete aos *policymakers* recrudescerem os meios de transformação produtiva. Influenciando tantos os espaços de atuação das forças de mercado, quanto os espaços que não são alcançados pela iniciativa privada. A política industrial seria uma política pública que tem como foco reduzir as restrições inerentes à configuração da capacidade produtiva de uma economia. Nesse sentido, Fleury e Fleury (2004) argumentam que os objetivos de uma política industrial estão relacionados com o aumento da capacidade produtiva e comercial da indústria, de modo a assegurar condições concorrenciais sustentáveis nos mercados internos e externos.

³⁶ As políticas podem ser classificadas segundo várias tipologias. A tipologia de Lowi (apud Secchi, 2010) se baseia em critérios segundo o impacto das políticas públicas na sociedade. Nesse sentido ele identifica quatro tipos:

- 1) Políticas distributivas: geram benefícios concentrados para um conjunto de atores ou determinado grupo e custos difusos na sociedade, isto é, são decisões tomadas pelo governo que privilegia certos grupos sociais ou regiões, em detrimento do todo. Por exemplo: subsídios, gratuidade de taxas, renúncia fiscal etc.
- 2) Políticas regulatórias: envolvem burocracia, políticos e grupos de interesse, ao estabelecer padrões sobre como devem ser constituídos padrões de serviços ou produtos para atores públicos e privados. Como exemplo são os códigos de trânsito, de ética para determinada categoria trabalhista.
- 3) Políticas redistributivas: concedem benefícios concentrados em alguns atores e trazem custos concentrados em outras categorias. Políticas que atingem um grande número de pessoas e impõem perdas para grupos específicos tais como o sistema tributário, previdenciário, políticas sociais universais etc.
- 4) Políticas constitutivas: são políticas que definem as competências, jurisdições, regras da disputa, em geral, lidam com procedimentos. Como exemplo há as regras do sistema eleitoral.

A política industrial tem como objetivo a promoção da atividade produtiva, de modo a trazer melhorias à realidade existente. Segundo Ferraz et. al. (2002), política industrial pode ser definida como:

o conjunto de incentivos e regulações associadas a ações públicas, que podem afetar a alocação inter e intra-industrial de recursos, influenciando a estrutura produtiva e patrimonial, a conduta e o desempenho de agentes econômicos em um determinado espaço nacional (FERRAZ ET. AL., 2002, p. 545).

Segundo uma abordagem ortodoxa, a política industrial surge como uma intervenção do Estado para minimizar as falhas de mercado, ou seja, quando a formação de preços fica distorcida e não engloba os custos e benefícios associados à produção. Nesse caso, trata-se de uma política pública corretiva.

A abordagem da inovação enfatiza que a tecnologia é a alavanca do desenvolvimento capitalista. Nesse sentido, o Estado passa a intervir no setor privado para induzir por meio de estímulos o empreendedorismo inovador, contribuindo para aumentar a competitividade entre as empresas.

Por fim, a abordagem desenvolvimentista envolve a concepção de um Estado promotor do desenvolvimento. Nesse contexto, os instrumentos de política econômica - política cambial, monetária, fiscal, de comércio exterior, de regulação da concorrência etc.- podem ser utilizados com o objetivo industrializante.

As políticas industriais podem ser tanto horizontais quanto verticais. As horizontais não têm como foco um setor específico e atuam para o aperfeiçoamento da performance da economia em geral. A atuação estatal é vista como estratégica para modificar a situação que conforma o ambiente econômico, de modo que traz implicações no desenvolvimento industrial indiretamente. Normalmente, políticas industriais horizontais estão associadas a diretrizes genéricas para a indústria; assim como os investimentos para o desenvolvimento de portos, telecomunicações, transporte (infraestrutura e logística); investimentos em educação; criação sistema de inovação; criação de marco legal na área de ciência e tecnologia; a política antitruste e a própria política macroeconômica.

Já as políticas verticais são políticas setoriais, que atuam de forma seleta, fomentando deliberadamente uma indústria particular. As políticas verticais são realizadas com base em um *tradeoff* entre as indústrias que já são competitivas e que compõem as feições da economia e as indústrias que se almeja ter na economia. Isto é, na conformação das políticas públicas será necessário optar entre reiterar as condições que já se apresentam na economia (*status quo*) e o estímulo à criação de novas indústrias. Dentre as políticas verticais é possível

encontrar mais medidas discricionárias favorecendo áreas consideradas estratégicas. Segundo Ferraz (2009), indústrias podem ser priorizadas pelos seguintes fatores: maior valor agregado; elevado poder de encadeamento na cadeia produtiva; grande dinamismo potencial; ou retornos crescentes de escala; de maneira que sua promoção teria um impacto mais incisivo sobre o tecido econômico.

Ainda com relação às políticas industriais, sejam horizontais ou verticais, identificam-se dois tipos de instrumentos utilizados frequentemente: os instrumentos de regulação e os de incentivos. Os primeiros englobam, normalmente, o marco legal vigente, tratando de questões associadas à propriedade intelectual; política comercial; política de concessões etc. Já os instrumentos de incentivos correspondem a estímulos à economia por meio de medidas financeiras e fiscais como: facilitação ao crédito; incentivos aos gastos com pesquisa e desenvolvimento; incentivos às exportações; juros subsidiados, deduções fiscais, incentivos ao investimento.

Quadro 11: Classificação de políticas industriais

Tipos de políticas industriais	Características
Horizontais	Atuação na economia em geral; Não favorece setor específico; Diretrizes genéricas para a indústria.
Verticais	Setorial; Favorece indústria considerada estratégica para a economia.
Regime de incentivos	Estímulos à economia por meio de medidas financeiras e fiscais.
Regime de regulação	Criação de um marco regulatório apropriado para a promoção do investimento e de uma política concorrencial adequada.

Fonte: Elaboração própria com base em Ferraz (2009)

Tomando como base a análise da política industrial do governo Lula, Almeida (2009) defende que é possível identificar quatro tipos de políticas industriais. O primeiro grupo seria conformado por políticas de fomento setorial que em muito se assemelham às adotadas no período de substituição de importações, as quais têm como foco o aumento da competitividade de setores que já existem, adensando as cadeias produtivas, o que se dá pela

atração de empresas estrangeiras ou desenvolvimento de empresas locais. Um bom exemplo desse tipo de política são os incentivos ao setor automobilístico no Brasil.

A abordagem neoschumpeteriana é característica de outro conjunto de políticas industriais. Segundo essa abordagem, a inovação apresenta uma função estratégica no desenvolvimento econômico, em uma era da sociedade da informação, a economia do conhecimento dita as regras. Como há uma divisão internacional da produção, as economias tendem a se especializar, de modo que o mercado pode não assegurar que haja uma orientação de recursos para os setores intensivos em conhecimento. Uma vez que o mercado não favorece a emergência de um sistema de inovação, o governo passa a empregar uma série de incentivos para modificar as condições que conforma a estrutura econômica para tornar mais atrativos os investimentos nos setores intensivos em tecnologia, associado com a necessidade de se criar um sistema nacional de inovação. Nesse contexto, há um estímulo para a criação de setores como a produção de software, TICs, biotecnologia, nanotecnologia etc.

No terceiro grupo de políticas industriais, estão setores que foram privatizados na década de 1990, de modo que o Estado desempenha uma função muito mais reguladora, isto é, ligada à criação de um marco regulatório apropriado, que promova a ampliação do investimento público e privado. Segundo Almeida (2009), o alvo dessas políticas são os setores elétrico, de telecomunicação, gás natural e petróleo. Trata-se de setores intensivos em capital e sujeito a rendimentos em escala crescente.

O quarto grupo de política industrial compreende as políticas de promoção de micro, pequenas e médias empresas em arranjos produtivos locais (APLs). Acredita-se que ao estimular os APLs, a economia local testemunharia uma série de externalidades positivas, decorrentes da aglomeração espacial, maior disponibilidade de mão de obra especializada, atração de fornecedores etc.

Política externa

O conceito de política externa é influenciado tanto pelas abordagens teóricas das relações internacionais (realistas, liberais, construtivistas etc.) quanto pela abordagem americana de baseada na análise das políticas públicas, enquanto análise de política externa (*foreign policy analysis* - FPA).

Segundo Lafer (1984 apud ALTEMANI, 2010), política externa compreende:

um esforço (...) de compatibilizar o quadro interno de um país com seu contexto externo. É por isso que, na análise de política externa de um Estado convém, analiticamente, levar em conta duas dimensões distintas, porém complementares. A

primeira diz respeito às normas de funcionamento da ordem mundial num dado momento. A segunda trata de esclarecer as modalidades específicas de inserção de um Estado na dinâmica de funcionamento do sistema internacional.

Será utilizada a abordagem de análise de política externa, em que a política externa é considerada uma política governamental sujeita ao embate entre as coalizões de forças domésticas. Segundo Milner (1997), política interna, externa e internacional conformam um *continuum* do processo decisório poliárquico. Assim, uma política pública deve ser analisada não só conforme os fatores nacionais, assim como em função dos fatores internacionais relacionados.

Nesse sentido, percebe-se que as políticas públicas domésticas estão cada vez mais internacionalizadas e a política internacional passa a absorver cada vez mais elementos que eram tradicionalmente considerados de ordem doméstica.

Tradicionalmente, a condução da política externa brasileira é considerada um monopólio do Poder Executivo desde a primeira Constituição do país até a Constituição de 1988; e, historicamente, no âmbito do executivo, o MRE conquistou um protagonismo na área. No entanto, com a dissolução entre o interno e internacional, o processo decisório em política externa passou a também compreender outros órgãos do Executivo federal.

Segundo Silva et. al. (2010, p. 13), percebe-se:

(...) a participação crescente dos outros poderes (Legislativo e Judiciário) e de outras instâncias do próprio Executivo – nos níveis subnacionais e, sobretudo, no âmbito de outras agências do próprio Executivo federal. Como consequência, não apenas se ampliam os espaços burocráticos de definição da política externa, mas também se tornam mais acessíveis as possibilidades de interlocução da sociedade junto ao governo.

A política externa passa por um processo de pluralização tanto vertical – ao considerar a interação com diversos atores sociais e econômicos - quanto horizontal – na medida em que outras unidades burocráticas encontram espaços de atuação internacional. Neste processo, há uma “horizontalização” da política externa em que a tomada de decisão em política externa perpassa um novo arranjo institucional entre o MRE e as demais pastas do Executivo.

No caso da política de atração de investimentos, a condução dessa política é encabeçada pelo MDIC, sendo o MRE um parceiro na sua execução. A escolha dos setores estratégicos, a construção da imagem do Brasil, assim como vários dos elementos da PAIE considerados política externa são protagonizados no Ministério do Desenvolvimento da Indústria e Comércio Exterior.

Experiência Internacional na Atração de Investimentos

Nas últimas três décadas, o IED tem desempenhado um papel importante que pode maximizar benefícios nas economias hospedeiras. Além do fluxo de capital trazer impactos positivos na balança de pagamentos do país, a entrada de IED pode estar associada à transferência tecnológica e *know-how*, melhorias no acesso ao mercado internacional, e ganhos de competitividade. O fluxo de investimentos, contudo, não é um fato dado. Há uma competição entre países para tornar seu ambiente de negócios cada vez mais favorável.

Cada vez mais países atentam para a necessidade de atrair IED, o que tem implicado na criação de agências que são denominadas *International Investment Agencies* (IPA's), isto é, agências de atração de investimentos³⁷. Desde a década de 1990, o número de IPA's tem crescido substancialmente. Atualmente existem 210 IPA's que compõem a Associação Mundial de agências de atração de Investimentos (WAIPA³⁸ – *World Association of International Investment Agencies*), além das agências que atuam em âmbito subnacional. Essas agências atuam em um ambiente dinâmico e competitivo, buscando transformar a realidade com que trabalham.

A atração de investimentos engloba uma série de serviços que vão desde o fornecimento de informações sobre o mercado passando por estudos de viabilidade e avaliação de impactos ambientais. As funções desempenhadas pelas IPAs dependem dos recursos de que dispõem, assim como dos *stakeholders* a quem prestam contas. Segundo a ASIT Advisory Studies (2001), as agências de desenvolvimento dos países da OCDE são mais focadas em selecionar os investidores alvo e programas de acompanhamento pós-instalação, o que também é realizado nos países em desenvolvimento. Nas economias de transição, há um maior número de funções desempenhadas; e, países menos desenvolvidos abarcam as IPAs que desempenham o maior portfólio de ações desempenhadas.

A atividade de atração de investimento tem se tornado cada vez mais sofisticada, é mais do que a simples abertura para que os investidores estrangeiros possam se instalar no país. As várias estratégias para eleger os investimentos se baseiam, normalmente, em três critérios: 1) segundo a atividade econômica, ou seja, alvejar investidor tendo como base que setor de negócios são prioritários para a região onde atua a IPA; 2) segundo o critério

³⁷ No Brasil, as agências de atração de investimento possuem formas e denominações diferenciadas, normalmente, são conhecidas como agências de desenvolvimento ou agências de fomento.

³⁸ A Associação Mundial de Agências de atração de Investimentos é uma organização não-governamental, com sede em Genebra. Fundada em 1995, possui como objetivo o aperfeiçoamento da cooperação entre as IPAs, promovendo e fortalecendo o intercâmbio de experiências e informações, e provendo treinamento.

geográfico, quando se seleciona determinada região como preferencial para alvejar investidores; 3) segundo a seleção de empresas específicas, normalmente, corporações transnacionais.

Outros aspectos que influenciam na seleção dos tipos de investimentos dizem respeito aos modos de entrada do capital, se o investimento será *greenfield*, *joint-ventures*. Outro aspecto é o tamanho do investimento e os possíveis impactos que devem ser sentidos na região como transferência tecnológica, geração de empregos, aquecimento da economia local etc.

Normalmente, a atração de investimentos é uma atividade realizada pelo governo, de modo que a maioria das IPAs nacionais e subnacionais são financiadas pelo setor público. Contudo, a busca por autonomia é comum, fazendo com que essas agências busquem apoio tanto na iniciativa privada quanto por meio de Ajuda Oficial ao Desenvolvimento.

As atividades de atração de investimentos são claramente orientadas para o cliente e as relações pessoais desempenham um papel importante nesse caso, de modo que as agências têm buscado um contato direto com os investidores a despeito de métodos impessoais de promoção. Identificam-se várias atividades de promoção desde a manutenção de um *site* na internet, passando pela participação em feiras internacionais etc.

As IPAs, normalmente, advogam pelo setor privado junto ao governo. Como conhecem as dificuldades diárias que os empresários enfrentam, essas agências, normalmente, sabem as melhorias que devem ser realizadas e em que setores são necessários investimentos.

Podem-se identificar as seguintes atividades que essas agências desempenham: 1) aconselhar a política para atração de investimentos junto ao governo; 2) serviços ao investidor tais como auxiliar o na análise de viabilidade, na decisão de investir, estabelecer, e manter o negócio. Essas atividades incluem, principalmente, a provisão de informações e a facilitação de investimentos, mediante a concentração de serviços em um só lugar; 3) prover incentivos; 4) Realizar o registro do investimento estrangeiro; 4) promover investimentos fora do país; 5) promover privatização; 6) desempenhar a função de autoridade de zona de processamento de exportação – ZPE; 7) construção da imagem externa: criar a percepção do País como localização atrativa para investimentos; 8) identificar setores e investidores potenciais e criar bancos de oportunidades de investimento. Segundo o Banco Mundial (2003), a eficácia de uma Agência de Promoção de Investimento é influenciada por sua estrutura institucional e mecanismos que ligam à agência diretamente aos mais altos níveis da hierarquia governamental.

4.3 POLÍTICA DE ATRAÇÃO DE INVESTIMENTOS DO GOVERNO LULA

4.3.1 Planejamento no Governo Lula

PPA 2004-2007

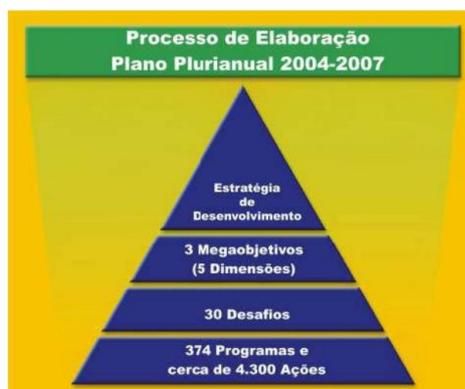
O Plano Plurianual 2004-2007 - Plano Brasil de Todos – Participação e Inclusão- representa um novo modelo de planejamento com perspectiva de longo prazo, orientado pela ideia de um planejamento participativo³⁹, assim como no fortalecimento da gestão pública com revisões periódicas.

O Plano é construído a partir de uma seleção de metas prioritárias e estruturado em três mega-objetivos: Inclusão Social e Redução das Desigualdades Sociais - Dimensão Social; Crescimento com geração de emprego e renda, ambientalmente sustentável e redutor das desigualdades regionais - Dimensões Econômica, Regional e Ambiental; Promoção e expansão da cidadania e fortalecimento da democracia - Dimensão Democrática.

As políticas, programas e ações que orientaram a estratégia de longo prazo foram distribuídas nas cinco dimensões citadas, o que envolveu 30 desafios, 374 programas, e 4.300 ações. O PPA 2004- 2007 previa dispêndios de R\$ 458,9 bilhões por ano, com 74,5% dos recursos advindos dos orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.

As etapas do Plano seguem abaixo conforme a figura 6.

Figura 6: Etapas do Processo de Elaboração do PPA 2004 - 2007



Fonte: BRASIL, 2003a

³⁹O PPA foi formulado segundo o programa de governo Lula da Silva somado às formulações que tiveram a participação de 27 fóruns distribuídos em todos os estados e no Distrito Federal, abrigando participação de 2.170 organizações.

O Plano Plurianual (PPA) 2004-2007 tem como foco a recuperação da economia, fazendo da justiça social a nova alavanca do desenvolvimento. Neste sentido, o Estado seria indutor da retomada do crescimento. Todavia, a força motriz do processo seria formada pelas parcerias entre Estado e sociedade, esfera pública e privada, governamental e não governamental. Assim, a participação social é vista como essencial no processo de habilitação da sociedade no que se refere ao manejo do seu potencial econômico, social, político e cultural.

Pode-se inferir que as estratégias foram basicamente orientadas por busca da estabilidade macroeconômica - ancorado tanto em contas externas favoráveis quanto em uma política fiscal sustentável - e o crescimento do mercado consumidor – com a expansão da classe C.

PPA 2008-2011

O PPA 2008 – 2011 tem como focos a promoção do crescimento econômico, a inclusão social e a redução de disparidades regionais. Nesse sentido as ações estão orientadas em três grandes eixos: crescimento econômico, agenda social e educação de qualidade (BRASIL, 2007). As metas prioritárias envolvem a agenda social, o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Dessa forma, além da promoção do consumo de massa, o plano incorpora como prioridade a ampliação dos investimentos em infraestrutura, um novo modelo de desenvolvimento educacional e a integração das políticas sociais.

O PPA 2008-2011 foi estruturado em torno de dez objetivos do governo federal:

- promover a inclusão social e a redução das desigualdades;
- promover o crescimento econômico ambientalmente sustentável, com geração de empregos e distribuição de renda;
- propiciar o acesso da população brasileira à educação e ao conhecimento com equidade, qualidade e valorização da diversidade;
- fortalecer a democracia, com igualdade de gênero, raça e etnia; e a cidadania, com transparência, diálogo social e garantia dos direitos humanos;
- implantar uma infraestrutura eficiente e integradora do território nacional;
- reduzir as desigualdades regionais a partir das potencialidades locais do território nacional;
- fortalecer a inserção soberana internacional e a integração sul-americana;

- elevar a competitividade sistêmica da economia, com inovação tecnológica; promover um ambiente social pacífico e garantir a integridade dos cidadãos; e
- promover o acesso com qualidade à Seguridade Social, sob a perspectiva da universalidade e da equidade, assegurando-se o seu caráter democrático e a descentralização.

Além dos dez objetivos, há 306 programas com objetivos setoriais. Houve uma previsão de gastos de R\$ 3.583,7 bilhões, cuja origem dos recursos viriam 65,8% do orçamento Fiscal e Seguridade Social (R\$ 2.356,4 bilhões), 19,7% das agências de crédito, 7,1% como participação das empresas estatais e 4,1% dos fundos.

4.3.2 Política industrial

Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE)

Formulada em 2003 e lançada em 2004, a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE) compreende plano de ação do governo federal que tem como objetivo o aumento da eficiência da estrutura produtiva, da capacidade de inovação das empresas brasileiras e a expansão das exportações.

A PITCE atuava segundo três eixos de ação:

- Linhas de ação horizontais eram políticas horizontais que apresentavam 5 diretrizes: fomento à inovação; incentivo ao desenvolvimento tecnológico; favorecimento de uma inserção internacional por meio da expansão das exportações brasileiras; promover a modernização industrial; criar um ambiente institucional adequado.
- Promoção de setores estratégicos atentou para a necessidade de se concentrar esforços em atividades intensivas em conhecimento. Foram selecionados os seguintes setores de software, semicondutores, bens de capital, fármacos e medicamentos, por representarem grandes áreas em que o Brasil não é competitivo internacionalmente e implicam em impacto deficitário na balança comercial.
- Atividades portadoras de futuro correspondia ao estímulo dado aos setores: biotecnologia, nanotecnologia e energias renováveis.

Segundo Cano e Silva (2010) havia dois macro programas mobilizadores: i) Indústria forte que tinha como foco o fortalecimento da base industrial brasileira; ii) Inova Brasil que visava o aumento da capacidade inovadora das empresas.

A organização do sistema nacional de inovação foi o primeiro passo para atingir os objetivos da PITCE. Para tanto, buscou-se criar os mecanismos institucionais necessários para viabilizar a governança, isto é, a coordenação entre as agências responsáveis. Nesse sentido foi criada a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), a base legal e as prioridades para articular os agentes dos setores de inovação.

O enfoque dado à inovação contou com críticas positivas, especialmente, de estudiosos com orientação neoschumpeteriana. Em relação à opção de setores estratégicos e atividades portadoras de futuros, embora a PITCE fizesse a previsão de uma série de indicadores, as metas figuravam muito mais um conjunto de intenções.

As medidas levadas a cabo para favorecer uma melhor inserção no comércio internacional estavam relacionadas com um acréscimo dos financiamentos para exportação, desoneração tributária, desburocratização, estímulo à criação de centros de distribuição de empresas brasileiras no exterior – centros de negócios da Apex - e apoio à internacionalização das empresas.

Ainda com relação a uma melhor inserção externa e modernização industrial, foram criados respectivamente dois programas importantes: Um programa para a melhoria da imagem do Brasil orientado pela Apex Brasil; e o Programa para atração de investimentos coordenado pela Casa Civil (sala do Investidor) em conjunto com a Apex Brasil e demais parceiros.

As questões também incluíram a dimensão regional, reestruturando o programa de promoção de pequenas empresas agrupadas em Arranjos Produtivos Locais (APLs).

Ante o paradoxo de uma política macroeconômica calcada em juros altos e câmbio valorizado, a PITCE não conseguiu alcançar patamares mais ousados. Talvez a maior contribuição tenha sido abrir as portas para que se pense a política industrial brasileira no âmbito federal, atribuindo importância a essas políticas públicas.

Plano de Desenvolvimento Produtivo (PDP)

Dando continuidade à PITCE, o governo lança, em 2008, o PDP cujo objetivo é tornar sustentável o ciclo de desenvolvimento que o país vinha testemunhando, de modo a: 1) ampliar a capacidade de oferta da estrutura produtiva para fazer frente a uma demanda em expansão; 2) preservação o vigor do balanço de pagamentos; 3) aumentar a capacidade de inovação das empresas; 4) o fortalecimento das micro e pequenas empresas (MPEs)

Foram propostas quatro macrometas no PDP: i) aumento da taxa de investimento; ii) ampliação da participação das exportações brasileiras no comércio mundial; iii) elevação do Dispendio provado em P&D; iv) ampliação do número de MPEs exportadoras. Para articular as macrometas, o governo federal idealizou políticas em três níveis: 1) Ações Sistêmicas; 2) Programas estruturantes para sistemas produtivos; 3) Destaques estratégicos.

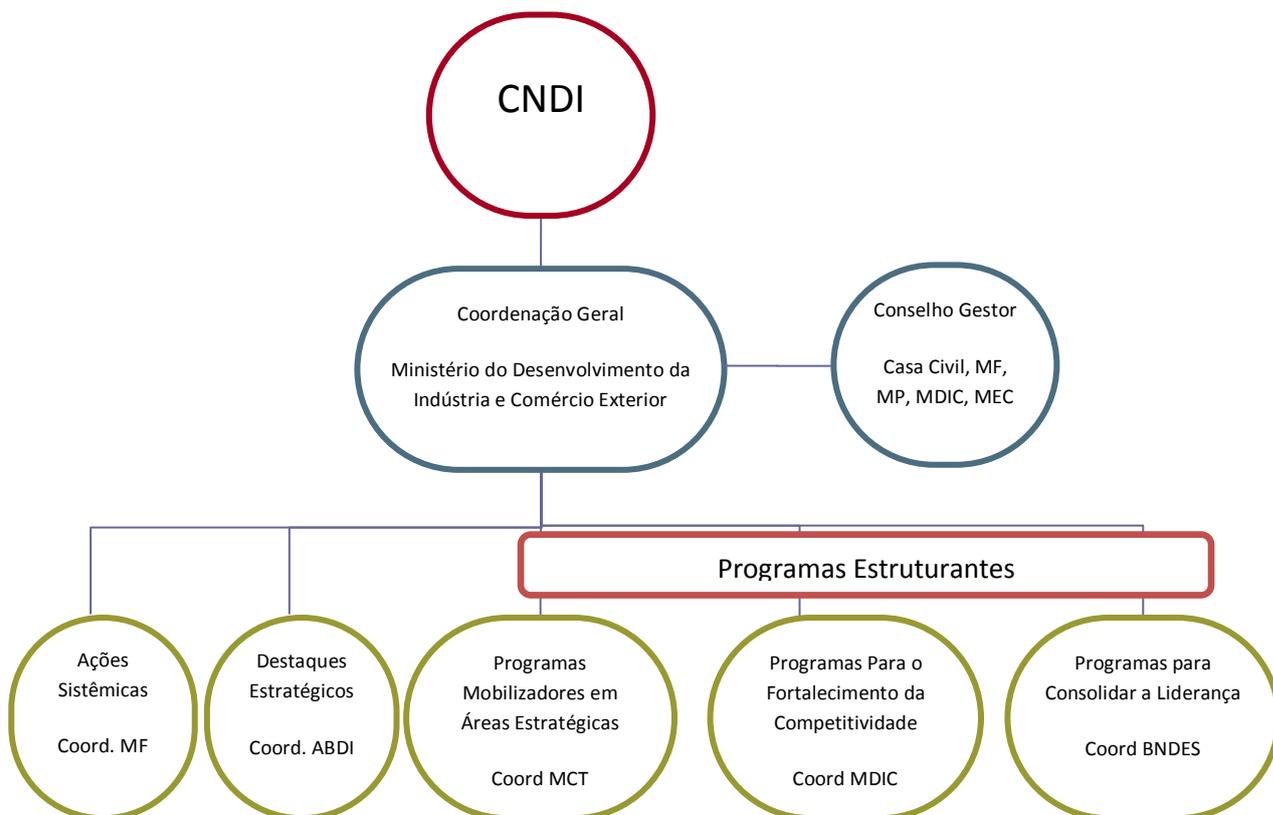
No nível 1, as ações sistêmicas foram desenhadas para gerar externalidades positivas para o conjunto da estrutura produtiva. Trata-se, portanto, de políticas que indiretamente trarão benefícios para o desenvolvimento produtivo. As ações sistêmicas têm como objetivo integrar o PDP aos seguintes programas: Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE); o Plano Nacional de Qualificação (PNQ); o Programa de Apoio à Capacitação Tecnológica (Pacti); e o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Nesse sentido, é dado um enfoque especial ao PAC que tem como objetivo articular incentivos ao investimento privado e o aumento do investimento público em infraestrutura.

No nível 2, formularam-se Programas estruturantes para sistemas produtivos, considerando a complexidade da estrutura produtiva do país. Para tanto, foram idealizados três grupos de programas:

- 1) Programas mobilizadores em áreas estratégicas envolvendo o complexo industrial da saúde; tecnologias de informação e comunicação; energia nuclear; nanotecnologia; biotecnologia; e complexo industrial de defesa.
- 2) Programas para fortalecer a competitividade abrangendo os setores: automotivo; bens de capital; indústria naval e cabotagem; têxtil e confecções; couro, calçados e artefatos; madeira e móveis; agroindústrias; construção civil; complexo de serviços; higiene, perfumaria e cosméticos; e plásticos.
- 3) Programas para consolidar e expandir a liderança abordando setores em que o Brasil já é competitivo - aeronáutico; petróleo, gás e petroquímica; bioetanol; mineração; celulose e papel; siderurgia; e carnes.

Para viabilizar a PDP, o governo lança mão de uma série de instrumentos: medidas tributárias/fiscais; financiamento; poder de compra do Estado; regulamentação; apoio técnico.

Por fim, no nível 3, encontram-se os destaques estratégicos voltados para a promoção das exportações; regionalização; fortalecimento de micro e pequenas empresas; produção sustentável; integração com a África; e integração produtiva da América Latina e Caribe.

Figura 7: Estrutura da Governança da PDP

Fonte: Elaborado pela autora com base no Documento Oficial PDP. Site MDIC/ABDI

O ressurgimento do planejamento governamental e da estruturação de uma política industrial traz em si seus méritos, na medida em que se propõe a superar os gargalos para o desenvolvimento da estrutura produtiva do país. No entanto, as políticas industriais de países retardatários não tem como resultado o incremento da tecnologia. Segundo Furtado (2001), o que se verifica são mudanças qualitativas de que resulta o aumento das exportações. O processo de acumulação do capital e dos avanços tecnológicos comuns em economias avançadas é mais dificilmente estimulado nas economias periféricas.

O Brasil enfrenta problemas ao retomar a construção de uma política industrial para estruturar o planejamento, a implementação e o monitoramento das ações, de modo que as medidas são consideradas, de um modo geral, pouco articuladas. No entanto, a busca por uma nova política industrial já se apresenta como um esforço a ser encorajado. Outro problema que tende a ser ressaltado é a dificuldade de se estimular o sistema produtivo com uma política macroeconômica conservadora.

No entanto, segundo Furtado (2001), as políticas industriais de países retardatários não têm como resultado o incremento da tecnologia, o que se verifica são mudanças qualitativas

de que resulta o aumento das exportações. O processo de acumulação do capital e dos avanços tecnológicos comuns em economias avançadas é mais dificilmente estimulado nas economias periféricas. Nesse sentido, a PITCE pode, na verdade, reiterar as feições da economia já existente. *Commodities* e produtos de baixo valor agregado - como produtos siderúrgicos e petroquímicos – representam a maior parte das exportações.

A política industrial tem um caráter híbrido: se por um lado apresenta elementos neoschumpeterianos que se propõem a estimular o sistema nacional de inovação e fomentar a criação de setores inovadores de alta tecnologia como é o caso de semicondutores; por outro lado, boa parte dos recursos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) são voltados para setores de baixa e média-baixa tecnologia.

Segundo Almeida (2009), em 2002, 46,5% dos empréstimos do BNDES foram destinados a empresas de baixa e média tecnologia, o que aumentou para 60% em 2007. Furtado (2001) acredita que a política industrial do governo Lula não estimula a difusão de tecnologia, estimula essencialmente a ampliação das exportações. No entanto, ao auxiliar as empresas de baixa e média intensidade tecnológica, o BNDES estimula o desenvolvimento de funções empresariais que agregam valor a produtos tradicionais como marketing, logística, assistência técnica, confiabilidade etc.

Segundo Morais e Júnior (2010), o maior mérito da PITCE foi a criação de marcos legais importantes para a instituição do sistema nacional de inovação, tais como: Lei da Inovação (10.973/2004); Lei do Bem (11.196/2005); Lei da Biossegurança (11.105/2005) e Política de Desenvolvimento da Biotecnologia (6.041/2007). Outro aspecto considerado positivo foi a criação de linhas de créditos do BNDES para eos setores estratégicos (DIEESE, 2008).

Em 2008, foi anunciada a Política de Desenvolvimento Produtivo –PDP- que mantém elementos da PITCE e amplia particularmente a desoneração tributária os setores atingidos. A estrutura de governança também foi ampliada integrando várias áreas do governo com a instauração de 32 Comitês Executivos, o que de um modo geral é coordenado pelo MDIC.

A PITCE pode ser caracterizada como uma política neoschumpeteriana e verticalizada cujo foco na inovação se amplia e elege poucos setores prioritários; já a PDP é uma política horizontal, em que a maioria dos setores industriais recebe incentivos do governo.

Se por um lado, é possível observar o incentivo à formação de empresas líderes nos setores de baixa e média-baixa tecnologia, especialmente, por meio de empréstimos concedidos pelo BNDES. Por outro, há um ideal de se promover uma política industrial mais voltada ao fomento à pesquisa e inovação. Nesse sentido, segundo Almeida (2009), existe um

dilema entre alocar recursos para criar novas vantagens competitivas mais com uma política voltada para inovação, caso da PITCE, e implementar uma política multissetorial e mais pragmática que fomente áreas em que o Brasil já possui vantagens competitivas, o caso da PDP.

4.3.3 Política de Atração de Investimentos no Brasil 2003 – 2010

A atração de investimentos está inserida no contexto do planejamento governamental e pode ser considerada uma política pública de caráter híbrido tanto aspecto de política industrial, quanto de política externa.

Enquanto política industrial, a política de atração de investimentos tem como escopo a promoção da atividade produtiva, de modo a trazer melhorias à estrutura vigente. E, na medida em que a política torna o ambiente mais favorável à entrada de IED, trazendo incentivos para que o capital externo, a PAIE promove estímulos para a integração da economia doméstica com o capitalismo global, trazendo impactos na inserção internacional do Brasil. Enquanto política externa, a atração de investimentos se consolida em aspectos: como construção da imagem do país favorável ao investimento, no contato com o investidor em missões e facilitação da instalação de empreendimentos dos setores prioritários no país.

No âmbito da análise política da PAIE, o aspecto institucional – *polity* - é orientado pelas prioridades elencadas nas políticas industriais do governo Lula PITCE e PDP. Nesse sentido, os setores estratégicos identificados que ao trabalhados com prioridade pela agência mais significativa na atração de investimentos – APEX Brasil.

No âmbito da *politics*, verifica-se que a atração de investimentos se dá em dois níveis⁴⁰ prioritariamente no âmbito do governo federal – por meio de agências do governo federal como a APEX - e no âmbito estadual – por meio de agências de fomento estaduais.

O planejamento governamental orienta a linha de ação dessas agências por meio da promoção de políticas públicas, especialmente, as políticas industriais que vão elencar os setores prioritários para a atração de investimentos, assim como vão identificar os elementos que devem ser alavancados no setor produtivo. A partir dessa plataforma – planejamento

⁴⁰ A promoção de investimentos também pode ocorrer no âmbito municipal, mas isso ocorre com menos frequência e menor intensidade que nas alçadas estaduais e federais.

governamental– as agências terão suas ações orientadas para a atração de investimentos. Contudo, percebe-se que não há uma coordenação centralizada das ações. Isso se verifica não só no governo federal, isto é, não há uma ação coordenada entre APEX, RENAI, MRE, tampouco entre estas agências e as agências subnacionais. Verifica-se uma cooperação *ad hoc*, isto é, a depender do protagonismo e/ou aproximação entre as agências para uma determinada área abordada, verifica-se a cooperação. Portanto, não é possível falar em ação coordenada na política de atração de investimentos. Pode-se dizer que assim como ocorre no âmbito internacional, em que as agências estão ligadas por relações institucionais frouxas conformando uma governança⁴¹, na medida em que desempenham ações convergentes; da mesma forma, isto é observado no âmbito nacional, muito embora estas agências atuem sob o signo do Estado.

Por fim, na dimensão material - *policy* –a PAIE atua em três linhas: informação, facilitação e promoção do investimento privado nacional e estrangeiro no Brasil. Foi criado, então, um mecanismo de governança interna para atração de investimentos.

4.3.3.1 Agências que atuam na atração de Investimentos o Brasil

Sob o Governo Lula, buscou-se dar um caráter de prioridade à atração e fixação de investimentos. Para tanto, identificou-se a necessidade de desenvolver mecanismos institucionais para coordenar a ação dos órgãos públicos e facilitar a negociação do setor privado com o governo.

No âmbito da PITCE, as agências envolvidas no programa para atração de investimentos são: Sala do Investidor, que é operacionalizada no âmbito da Casa Civil; a Unidade de Investimentos da Apex Brasil – agência responsiva ao Ministério do Desenvolvimento da Indústria e Comércio Exterior; auxiliados por outros órgãos do Governo Federal.

Dessa forma, o programa para atração de investimentos teve como objetivo: 1) elevar o tema a respeito de investimentos para a agenda do governo; 2) facilitar a tomada de decisão de modo a reduzir as barreiras ao IED e facilitando negócios; 3) harmonizar informações e

⁴¹ A governança para atração de investimentos é uma resultante procedimental da PAIE, para ser melhor visualizada vide figura 7.

oportunidades nacionais e regionais; 4) fomentar reinvestimento por parte das empresas instaladas no Brasil; 5) articular o conjunto de ações governamentais para tornar mais eficiente a promoção do investimento privado; 6) realizar a promoção de atividades que fomentem a internacionalização das empresas brasileiras.

Sala do Investidor

Visando agilizar e facilitar a realização de investimentos privados, foi criada a Sala de Investimentos no âmbito da Casa Civil, que coordena a ação governamental nas linhas de informação e facilitação. A sala do investidor desempenhou uma função primordial no âmbito da coordenação do programa de atração de investimentos no âmbito da PITCE. Contudo, com a promulgação do PDP, a sala do investidor deixa de ter a sua função estratégica e as ações desempenhadas por essa agência de informação e facilitação são realocadas para a RENAI – que tem como foco o fornecimento de informação – e a Apex – atua tanto no provimento de informações, na facilitação e na promoção.

No campo da Informação, a Sala do Investidor ficou responsável pelas seguintes ações: i) prover informações relevantes para potenciais investidores nacionais e estrangeiros, de modo a facilitar a tomada de decisão; ii) auxiliar ações voltadas para investimentos em infraestrutura e capacitação de recursos humanos, por meio de levantamento de projetos de investimento privados; iii) estabelecer canal e *locus* apropriados para a recepção e informação de potenciais investidores; iv) unificação e manutenção de “site”: RENAI – rede nacional de informações sobre investimentos, SIPRI – sistema de promoção de investimentos e transferência de tecnologia para empresas, e Investe Brasil.

Dentre as atividades de facilitação, a agência promove: i) articular ações do governo para minimizar as dificuldades enfrentadas por investimentos privados nacionais e estrangeiros, além de diminuir a burocracia; ii) apoiar estudos e projetos estratégicos na área de atração, promoção e manutenção de Investimentos diretos

Os investimentos alvo são acima de US\$ 36 bilhões e os setores prioritários são os especificados no Quadro 12 abaixo:

Quadro 12: Setores de Negócios Prioritários para a Sala do Investidor

Infra-estrutura	Indústria extrativa	Indústria de Transformação	Entretenimento	Serviços	Agro-negócios
Comunicações	Gás	Aeronaves	Cinema	Aviação	Álcool
Construção civil	Petróleo	Alimentos	Televisão	Bancário	Expansão Agrícola
Energia		Autopeças	Teatro	Transporte	Derivados de Soja
Logística		Fármacos			
Ferrovia		Fibra ótica			
Portos		Papel e celulose			
Rodovias		Produtos químicos			
		Resinas			
		Siderurgia			
		Telefonia			
		Têxtil			
		Veículos			
		Vidros			

Fonte: Casa Civil

Agência Brasileira de Promoção às Exportações e Investimentos - APEX

A Apex-Brasil foi criada em 1997 e começou a atuar em 1998. O foco da Apex sempre esteve ligado à promoção comercial das exportações, com a missão de estimular as exportações brasileiras. Inicialmente, a Apex era subordinada ao Sebrae, contudo, em 2003, passa a ser pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, de interesse coletivo e de utilidade pública.

Compete à Apex-Brasil a execução de políticas de promoção de exportações de acordo com as políticas de desenvolvimento relacionadas a indústria, comércio, de serviços e

tecnologia. Cabe ao Ministro de Estado do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior supervisionar a gestão da APEX-Brasil.

A partir de 2004, a unidade de investimento da Apex passa a funcionar no âmbito da Política de Inovação Tecnológica e Comércio Exterior – PITCE. Na medida em que a Sala do Investidor ficaria responsável pelas ações de informação e facilitação, a Apex ficaria responsável por desenvolver as atividades de promoção tais como: i) fomentar a imagem Brasil no Exterior e junto aos potenciais investidores; ii) mostrar o Brasil como protagonista estratégico para investimentos e porta de acesso aos mercados do Mercosul e América do Sul; iii) promover setores e regiões definidas nas políticas tecnológicas, industriais e de comércio exterior; iv) estimular a internacionalização das empresas brasileiras; desenvolver estudos e projetos para o tratamento de temas de importância estratégica na área de atração, promoção e manutenção de Investimentos diretos.

A partir da sua criação, aos poucos a APEX Brasil passa a assumir as atividades desempenhadas originalmente pela Sala do Investidor, de modo que a atração de investimentos passa a ter uma centralização maior na agência. A APEX também herda os setores prioritários de atuação elencados no quadro 12.

Rede Nacional de Informações sobre o Investimento - RENAI

Durante reunião do I Fórum Nacional de Secretários de Desenvolvimento, Indústria e Comércio, em 2003, foi lançada a Rede Nacional de Informações sobre o Investimento (RENAI), o que compreende um sistema de informações sobre a atividade de investimento no país. Trata-se de uma iniciativa do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior que se dá por meio da colaboração entre Ministério e pontos focais estaduais tais como agências de desenvolvimento, entidades de classe empresariais etc.

A RENAI foi idealizada para prover o investidor potencial de informações úteis ao processo de tomada de decisão, além de apoiar as estruturas federais e estaduais no desenvolvimento de políticas públicas voltadas à promoção de investimentos, de modo a funcionar como plataforma de intercâmbio de informações e boas práticas.

Departamento de Promoção Comercial e Investimentos - DPR

Apesar de não ser mencionado nos programas de atração de investimento, o Ministério das Relações Exteriores, por meio do Departamento de Promoção Comercial e Investimentos

(DPR) tem alguma atuação na definição e na implementação de políticas de promoção das exportações brasileiras e de atração de investimentos estrangeiros, além de apoiar o processo de internacionalização de empresas brasileiras e a divulgação do produto turístico nacional.

Em conjunto com outros órgãos da Administração Pública Federal, cada qual dentro de suas melhores práticas e atribuições específicas, cabe ao DPR aproximar a oferta de exportações brasileiras à demanda externa e estimular a atração de investimentos estrangeiros, contribuindo para o surgimento de uma cultura exportadora nacional. Além disso, o Departamento participa ativamente da discussão e da elaboração de propostas de políticas governamentais que facilitem a inserção e a presença de empresas brasileiras nos mercados externos, de modo a transformar as oportunidades em benefícios efetivos para o País.

Desde 2010, o DPR vem priorizando atividades de captação de investimentos e de apoio à internacionalização de empresas. Nesse sentido, foi desenvolvido um portal de informações comerciais: a BrasilGlobalNet. O DPR também é responsável pela operacionalização do SIPRI – Sistema de Promoção comercial e investimentos do Itamaraty que também conta a articulação junto aos estados por meio de pontos focais.

Agências Subnacionais

No âmbito dos estados, existe uma série de agências que atuam no fomento ao investimento. No Brasil, não existe um padrão único. Tanto há agências de fomento ou desenvolvimento que trabalham na facilitação dos investimentos oferecendo incentivos fiscais e locacionais; quanto há secretarias que atuam como o elemento intermediador entre investidor e sua instalação na região.

Essas agências tendem a possuir uma origem pública. Algumas são instituições privadas sem fins lucrativos; outras assumem a forma de empresas públicas e sociedades de economia mista. Com relação às fontes dos recursos, há tanto casos em que os recursos são totalmente provenientes da esfera pública; quanto há os casos em que há participação privada. Do ponto de vista organizacional, as agências, normalmente, têm suas ações responsivas a um conselho. Em geral, o conselho tende a ser constituído por membros representantes de secretarias como: planejamento, desenvolvimento econômico; infraestrutura e fazenda. Há também casos em que há espaço para representantes da classe empresarial.

As agências são constituídas para atingir os seguintes objetivos:

- Atrair investimentos privados direcionados aos setores estratégicos para a região;

- Realizar atividades de aconselhamento na elaboração de políticas para atração de investimento;
- Ser uma plataforma no âmbito da qual são facilitadas *joint-ventures*, bem como de alianças estratégicas com empresas locais;
- Adensamento de cadeias produtivas dos setores, promovendo um efeito *spillover* na economia local;
- Atuar como catalisador entre instância pública e a privada, de modo a melhorar o ambiente de negócios da região;
- Realizar estudos e prover informações fundamentais para facilitar a tomada de decisão de investidores potenciais;
- Atuar como interlocutor junto às agências de fomento regionais tais como a Sudene⁴² – superintendência do Desenvolvimento do Nordeste.

As principais agências subnacionais de desenvolvimento estão elencadas no quadro abaixo.

Quadro 13: Agências de desenvolvimento estaduais

Região	Estado	Agências
Norte	Amazonas	ADS – Agência de Desenvolvimento Sustentável do Amazonas Agência de Fomento do Amazonas – Afeam
	Amapá	ADAP - Agência de desenvolvimento do Amapá
	Rondônia	Agência de Fomento do Estado de Rondônia – Aferon
	Tocantins	Agência de Fomento do Estado do Tocantins
	Roraima	Agência de Fomento do Estado de Roraima – AFERR
Nordeste	Ceará	ADECE – Agência de Desenvolvimento do Ceará
	Rio Grande do Norte	Central do Investidor
	Paraíba	Cinep – Companhia de desenvolvimento industrial do estado da Paraíba
	Pernambuco	ADdiper – Agência de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco
	Alagoas	Agência de Fomento ao Estado de Alagoas

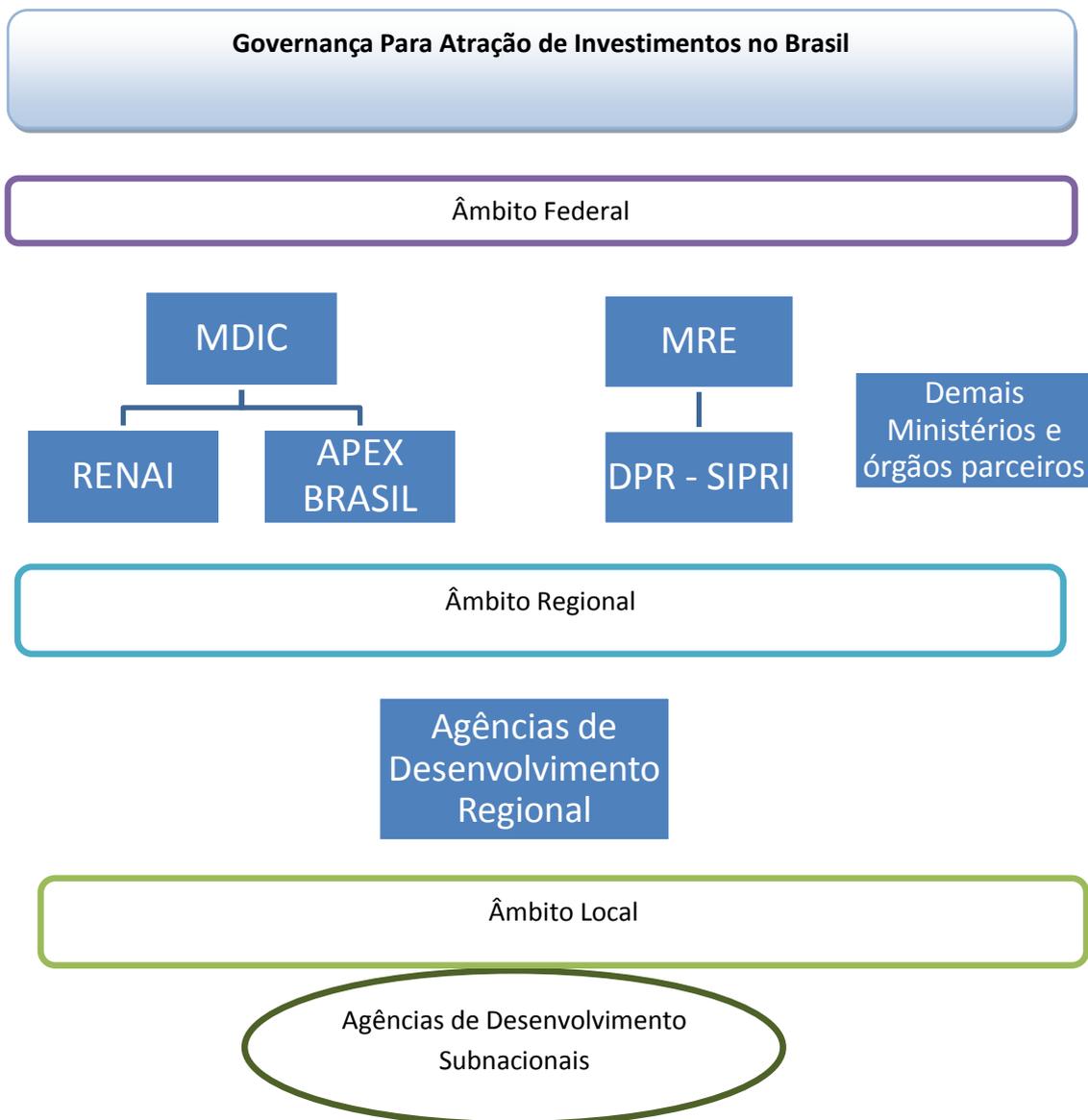
⁴² As agências regionais fomentam o investimento ao implementar políticas de incentivo para as empresas que se instalem em regiões menos favorecidas, trata-se de um caráter reativo; isto é, essas agências não possuem caráter proativo de buscar o investidor específico para se instalar em determinada região.

	Bahia	Agência de Fomento do Estado da Bahia – Desenhahia
Centro-oeste	Matogrosso do Sul	MT Fomento
	Goiás	Agência de Fomento de Goiás
Sudeste	Minas Gerais	INDI – Instituto de Desenvolvimento Integrado de MG
	São Paulo	Investe São Paulo
	Rio de Janeiro	Investe Rio
	Espírito Santo	ADERES – Agência de Desenvolvimento do Estado do Espírito Santo
Sul	Paraná	Terra Roxa
	Santa Catarina	Badesc - Agência de Fomento do Estado de Santa Catarina
	Rio Grande do Sul	Polo RS

Fonte: Elaborado pela autora.

A governança para atração de investimentos

A governança para atração de investimentos seria conformada conforme a figura 8 abaixo. No âmbito federal, as principais agências seriam a unidade de investimentos da Apex Brasil, Renai e, com alguma expressão, o DPR, auxiliados por demais parceiros; no âmbito regional, há a atuação de agências de desenvolvimento que conferem incentivos para região; e, por fim, no âmbito local, existem os órgãos de fomento ao investimento, isto é, as agências de desenvolvimento subnacionais.

Figura 8: Estrutura da governança para a atração de investimentos no Brasil

Fonte: Elaborado pela autora.

4.3.3.2 Maiores desafios e oportunidades para a atração de investimentos

A partir do panorama traçado acerca da produção industrial, é possível inferir que o Brasil é bastante exitoso em setores de média e baixa intensidade tecnológica como o agronegócio, minerais e siderurgia. Uma vez que poucas empresas são competitivas no âmbito internacional como a Embraer, que exporta produtos de alta tecnologia. Há, portanto, uma competitividade seletiva da economia.

É possível aperfeiçoar o ambiente para a atração de investimentos, de modo que tanto as políticas macroeconômicas de estabilização quanto à política para investimentos sejam convergentes e se reiterem mutuamente. Tais políticas devem potencializar o ambiente de investimentos no Brasil, reiterando fatores tradicionais que atraem os investidores como mercado amplo e em expansão associado às seguintes estratégias: 1) aumentar a competitividade da economia nacional; 2) ampliar os níveis de IED voltado para as exportações; 3) facilitar o acesso a mercados de alta demanda; 4) expandir IED brasileiro no exterior em regiões como América Latina e África; 5) criar um programa nacional que promova uma governança clara para atração de investimentos, fortalecendo o papel das instituições que já atuam na área.

Aumentar a competitividade da economia brasileira é fundamental para um bom ambiente de negócios. Dentre as estratégias que se apreende no âmbito federal estão: i) fomento à inovação; ii) criação de empresas líderes.

Foram fundamentais as mudanças iniciadas com a criação do sistema Nacional de Inovação, assim como os marcos legais, como a Lei do Bem, que fomentam a inovação no Brasil. Contudo, é necessário fazer uma análise setorial para criar esses estímulos de fomento ao investimento de modo que aumente a competitividade da economia. Quando houver fornecedores de bens intermediários de um setor ameaçado pela liberação de importações, podem-se criar políticas que protejam tal setor por meio de tarifas alfandegárias elevadas, compras governamentais e exigências de conteúdo nacional. Muitas dessas políticas, contudo, estão apresentando um maior respaldo no Governo Dilma, respaldo este que ainda estava sendo estruturado no governo Lula.

Outro fator fundamental a ser estimulado é a criação de medidas que promovam eficiência e incentivem parcerias com empresas estrangeiras; assim como instaurar medidas que analisem desempenho desses setores. Isto é, atribuir metas de desempenho para as indústrias que estejam sendo beneficiadas.

Uma forma seria promover a sinergia entre MPEs e CTNs instaladas no Brasil, por meio de um programa de qualificação de fornecedores.

A criação de empresas líderes é uma prática da política industrial brasileira. Tanto há críticas quanto incentivos a esse tipo de política, na medida em que favorece a economia já existente e se estimula a reprodução do *statu quo*. Ao promover empresas que já são líderes no Brasil, as feições da economia nacional se reiteram em padrões de competitividade em setores de média e baixa intensidade tecnológica. Por outro lado, há estudiosos como Furtado (2004) que atentam para a importância do processo de *upgrading*, processo que se dá tanto por meio do desenvolvimento das funções que aditam valor a artigos tradicionais (marketing, logística, assistência técnica, confiabilidade etc.) quanto pelo incentivo à internacionalização de empresas brasileiras e à formação de empresas líderes.

Ampliar e dinamizar as exportações é objetivo tanto da PITCE quanto do PDP. Como já foi salientada, a entrada de IED no Brasil se deve, especialmente, tendo em vista o mercado interno em expansão. Muito embora as filiais estrangeiras desempenhem um papel importante nas exportações brasileiras, é interessante ter como foco a atração de investimentos que utilize o Brasil como plataforma para exportação. É importante ter como prioridade empresas que tenham como foco produtos de alta tecnologia intensiva, o que seria um estímulo à produtividade da economia, além de dinamizar as exportações. O comércio internacional se dá predominantemente entre produtos de alto e média intensidade tecnológica; enquanto que as exportações brasileiras se resumem a *commodities* e produtos de baixa tecnologia intensiva.

O Brasil já abriga grandes CTNs, contudo, suas filiais estão voltadas para o mercado local e não estão ligadas à rede de ofertas globais. O desafio proposto é se utilizar das CTNs para promover o reinvestimento e estimular a eficiência, de modo a tornar as empresas aqui instaladas competitivas internacionalmente. Outro ponto interessante é estimular a ideia de que o Brasil é uma porta de entrada para exportações regionais, sobretudo, o Mercosul.

Acesso a mercados é um dos fatores que determinam o tipo e a sofisticação dos bens produzidos pelos investidores estrangeiros. Apesar do extenso mercado interno, o Brasil não se basta para atrair a produção de bens de alta sofisticação ou intensivos em tecnologia. A integração regional por meio da conformação de grupos que ampliem os mercados consumidores, fomenta a integração de cadeias produtivas e de distribuição de produtos manufaturados pelas filiais das CTNs estabelecidas nos diferentes mercados.

Muitos dos países em desenvolvimento que ampliaram sua participação no mercado de exportações como China, Malásia, Cingapura, Tailândia se beneficiaram das CTNs para aumentar a competitividade de suas exportações. Contudo, o câmbio competitivo, o cenário

macroeconômico estável, a alta taxa de reinvestimento associado a boas políticas voltadas para educação e capacitação profissional mostraram-se fatores muito mais importantes na ampliação das exportações do que acordos preferenciais de comércio.

Outro aspecto importante na atração de IED é que, normalmente, as regiões competitivas reproduzem os fatores de sucesso, o que faz com que os IED se concentrem em regiões mais bem posicionadas, o que acentua as diferenças regionais. Assim é importante tratar das questões regionais, de modo a orientar o IED para regiões menos favorecidas. Outro aspecto importante a ser salientado é que, normalmente, os órgãos de fomento ao investimento em áreas remotas não possuem capacitação, nem quadros com competência para o atendimento aos investidores, ou fornecimento de informações relevantes. É importante que a esfera federal não vire as costas aos mais necessitados. Nesse sentido, é possível constatar que há grandes disparidades nos quadros que compõem as agências e secretarias estaduais.

Em 2003, com a PITCE, foi criado o programa nacional para atração de investimentos. Com o PDP, houve um esfacelamento da política com a ampliação dos setores atendidos e tidos como estratégicos. Seria fundamental criar um programa nacional que promovesse uma governança clara para atração de investimentos, fortalecendo o papel das instituições que já atuam na área como Apex Brasil, Renai, DPR.

Atualmente, não existe uma coordenação das ações para atração de investimentos, tampouco um plano comum que seja encabeçado no governo federal em conjunto com as agências subnacionais. Percebe-se um protagonismo de algumas agências subnacionais que acabam usufruindo melhor das oportunidades apresentadas no âmbito nacional – pela APEX, RENAI – quanto no âmbito internacional. De modo que o nível de atuação das agências subnacionais é muito díspar. Se por um lado, é possível identificar experiências bem sucedidas como em Pernambuco e São Paulo que possuem agências reconhecidas nacional e internacionalmente; por outro, mal é possível identificar agências de fomentos em alguns estados. Nesse sentido, os estados mais necessitados de orientação ficam a mercê do protagonismo de seus agentes políticos que, muitas vezes, é tão sofrível, quanto os recursos humanos que compõem o quadro do funcionalismo público local.

A partir do exposto é possível verificar, desde a Primeira República até a atualidade, uma alternância entre a primazia do planejamento – nos períodos em que é considerado relevante – e a gestão – no período da ascensão neoliberal que ao prezar por um estado mínimo imprime à gestão um fim em si mesma. Esse movimento pendular que se verifica na história do planejamento no Brasil e reflete as buscas pelo projeto de nação.

Com a emergência da Segunda Guerra Mundial, o Estado passa a ter um caráter cada vez mais interventor, na medida em que era necessário um plano de contingências, para superar a crise advinda do período. A partir de Vargas, o planejamento governamental toma um caráter prioritário na aceleração do crescimento econômico orientado segundo estruturas estatal-burocráticas com a criação do DASP.

Na década de 1950, após a segunda guerra mundial, o Plano Salte alavanca o setor energético no Brasil. Ainda na década de 1950, o Plano de Metas de Juscelino Kubitschek representou um esforço de coordenação nacional e estímulo a setores como educação, transporte e saúde, tendo como alvo os pontos de estrangulamento da infraestrutura e o desenvolvimento da indústria.

O Plano de Ação Econômica do Governo – PAEG – inaugura um período marcado pelo intervencionismo no estado na economia. O governo militar implementou uma série de reformas dos Planos Nacionais de Desenvolvimento, especialmente, o PND II. Essas ações voltadas para o longo prazo conduziram à criação um órgão de planejamento central: o Ministério do Planejamento.

De Vargas até o fim do período militar, observa-se o primado do planejamento governamental expresso nos mais diversos planos de desenvolvimento. O período marca o paradigma desenvolvimentista de inserção internacional do Brasil, assim como a adoção do modelo de industrialização por meio de substituição de importações

As crises do petróleo e a década marcada pela crise das dívidas (1980) fizeram com que os planos de desenvolvimento fossem substituídos pelos planos de estabilização. As prioridades do Estado passam a ser estabilização monetária e eficiência do gasto público. O Ministério do Planejamento perde poder em favor do Ministério da Fazenda, Banco Central, Secretaria do Orçamento Federal, Secretaria do Tesouro Nacional.

Pode-se concluir que a atenuação da influência neoliberal em todo mundo abriu margem para a retomada do planejamento governamental. Nesse contexto, a atração de investimentos se expressa por meio dos incentivos ao setor privado contidos na PITCE e PDP; e por meio das relações entre as agências de promoção ao investimento que atuam no Brasil. Dentre as ações estratégicas desempenhadas na atração de investimento estão a divulgação e facilitação do acesso à informação frente aos potenciais investidores e facilitação nos procedimentos de instalação e pós-instalação do empreendimento no país e promoção do investimento Brasileiro em outros mercados. Por fim, ressalta-se a necessidade de

complementaridade entre as políticas macroeconômicas de estabilização e as políticas para investimentos, para que se obtenha um melhor aproveitamento dos benefícios advindos do IED.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O fenômeno da globalização modificou expressivamente as feições da cooperação internacional e dos arranjos para lidar com os conflitos no âmbito econômico. A emergência de um cenário internacional marcado pela multipolaridade implica em desafios para superar problemas inerentes à ação coletiva. Nesse sentido, há um rearranjo de estruturas sistêmicas, em que economias emergentes passam ter um papel cada vez mais significativo; enquanto que Estados Unidos e Europa – tradicionalmente considerados centrais na economia internacional - encontram-se em situações delicadas, o que reitera os desafios em se promover a cooperação internacional.

Em suma, emerge uma conformação das relações internacionais em que o poder econômico se apresenta mais difuso. Acredita-se que o cenário internacional segue em direção à multipolaridade, que, por definição, tende à instabilidade, o que gera incertezas sobre como desenvolver respostas institucionais a esses novos desafios no âmbito da governança global.

Nesse contexto, o IED surge como expressão da internacionalização produtiva das CTNs, o que tem se intensificado com o aprofundamento da liberalização econômica e financeira. Grande parte da literatura teórica relativa ao investimento direto estrangeiro tem como unidade de análise as firmas, enfocando as vantagens locacionais oferecidas pela economia hospedeira.

Normalmente, a literatura sobre IED enfatiza as externalidades positivas associadas ao capital estrangeiro. No entanto, o grau de eficiência do capital externo depende, em grande parte, das condições domésticas - a estabilidade macroeconômica; abertura da economia; da escolaridade; da complementaridade entre o IED e o investimento doméstico, etc - para que se promova o crescimento econômico.

Considerando o panorama traçado, conclui-se que a economia brasileira tem se mostrado historicamente dependente da entrada de recursos externos, devido a uma poupança interna baixa. Dessa forma, identificaram-se 6 fases que caracterizaram a entrada do IED no Brasil ao longo da história:

- 1) A primeira fase é marcada pelos investimentos em ferrovias e energia elétrica. O foco do agente privado é a formalização de empréstimos e contratos monopolísticos junto aos governos. Esse período é marcado pelo modelo de inserção brasileira agrário exportador.

- 2) Na segunda fase, há uma reprodução do modelo de negócio da matriz, na economia hospedeira. Para tanto, as firmas buscam vantagens de *ownership* e controle para usufruir das imperfeições de mercado.
- 3) Na terceira fase, o IED está voltado para obter vantagens de localização, de modo que as empresas se estabeleceram no país em busca da ampliação do seu modelo de negócio.
- 4) A quarta fase testemunha a ampliação de instalações de firmas no Brasil movidas por operações estratégicas para fortalecer seu *marketshare* internacional.
- 5) A quinta fase é caracterizada pela teoria de Vernon, em que as firmas têm como foco administrar os ganhos obtidos ao explorar o ciclo de vida dos produtos.
- 6) Por fim, a consolidação das plataformas e paridade tecnológica compreende desde a abertura econômica da década de 1990 até a atualidade.

Verifica-se que há uma relação histórica entre o industrialismo, IED e o planejamento governamental no Brasil. Atualmente, o cenário tem permitido a concordância entre um modelo de Estado “enxuto” – herdeiro do neoliberalismo – associado à promoção do desenvolvimento nacional. Até bem pouco, esses elementos eram considerados antitéticos, na medida em que planejamento governamental estava diretamente associado a um modelo de Estado mais intervencionista e a gestão pública parecia privilégio de um modelo mínimo de Estado. Tem se observado um movimento pendular marcado pela alternância entre a primazia do planejamento – nos períodos áureos entre 1940 e 1970 – e a gestão – quando da ascensão do neoliberalismo que ao prezar por um estado mínimo imprime uma gestão com um fim em si mesma, sem preceitos ou sentidos estratégicos.

A partir de Vargas - em um cenário internacional caracterizado pela emergência de Bretton Woods e amparado na hegemonia americana - instaura-se o modelo de inserção nacional-desenvolvimentista, em que o planejamento governamental assume um caráter prioritário. Na década de 1950, o Plano Salte representa a primeira experiência de planejamento relativamente estruturado no país. Com o Plano de Metas de JK, houve a coordenação de incentivos a setores como educação, transporte e saúde, de modo a superar as dificuldades na industrialização e da infraestrutura. O governo militar consolida o planejamento governamental que nesse período atinge seu auge por meio de reformas com o PAEG e os Planos Nacionais de Desenvolvimento, além da implementação de estratégias de longo prazo com a criação do Ministério do Planejamento.

Após as crises do petróleo e o fim do sistema dólar-ouro, na “década perdida” os planos de desenvolvimento foram deixados de lado em favor dos planos de estabilização. O Estado volta suas funções para estabilização monetária e eficiência do gasto público em um período marcado pela crise das dívidas.

A partir do exposto, pode-se inferir que o planejamento governamental volta a ser considerado estratégico nos governos Lula, tornando possível a emergência de políticas industriais. Nesse contexto, surge a atração de investimentos enquanto política pública, que se concretiza por meio da PITCE e PDP, na governança entre as agências de desenvolvimento como APEX, RENAI, DPR e através das agências subnacionais.

Acredita-se, portanto, que a atração de investimentos se propõe a superar uma série de entraves que existem no Brasil deve cuidar da complementaridade entre as políticas macroeconômicas de estabilização e as políticas para investimentos, de modo a: 1) fomentar a competitividade e inovação; 2) estimular o IED voltado para as exportações de produtos com valor agregado; 3) facilitar o acesso a mercados; 4) expandir o capital brasileiro na América Latina e África; 5) criar um programa nacional que coordene as ações para atração de investimentos, fortalecendo o papel das instituições.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABDALA, Fábio de Andrade. Governança global sobre florestas: o caso do Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG7) - 1992-2006. 2007. 250 f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais)-Universidade de Brasília, Brasília, 2007.
- AGOSIN, M. R. and R. MAYER (2000) “Foreign Investment In Developing Countries: Does It Crowd In Domestic Investment?” UNCTAD Discussion n. 146
- ALMEIDA, Mansueto. A velha nova política industrial brasileira. Valor Econômico. São Paulo, julho de 2009.
- ALMEIDA, P. R. A experiência brasileira em planejamento econômico: uma síntese histórica. In Giacomoni, J e Pagnussat, J. L. Orgs. **Planejamento e Orçamento governamental**, vol 1, ENAP 2006.
- ALTEMANI, H. Política externa brasileira. São Paulo: Saraiva, 2005 P. 110
- ANDREFF, Wladimir. Multinacionais globais. Bauru: EDUSC, 2000, p. 198.
- AMATUCCI, M.; AVRICHIR, I. Teorias de negócio internacionais e a entrada de multinacionais no Brasil de 1850 a 2007. Revista Brasileira de Gestão de Negócios, São Paulo, v.10, n.28, p.234-248, jul./set. 2008.
- ARTS, Bas; NORTMANN, Math; REINALDA, Bob (eds). Non-State Actors in International Relations. Burlington, Ashgate, 2001
- ASIT Advisory Studies (2001)
- BANCO MUNDIAL. Multipolarity: The New Global Economy. Global Development Horizons 2011
- BAER, W. (2002). A Economia Brasileira. Nobel, São Paulo, 2nd edition
- BORENSTEIN, Eduardo; Gregorio, José de; Lee, J. W. How does foreign direct investment affect economic growth? *Working Paper* n. 5057, Cambridge, MA: NBER, 1995.
- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.
- _____. (2003). Diretrizes de política industrial, tecnológica e de comércio exterior. Casa Civil da Presidência da República; Ministério de Desenvolvimento da Indústria e Comércio Exterior
- _____. (2003 a) Lei nº 10.707, de 30 de julho de 2003. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 2004 e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 31 jul. 2003a
- _____. (2008). Política de desenvolvimento produtivo. Casa Civil da Presidência da República; Ministério de Desenvolvimento da Indústria e Comércio Exterior

_____. Plano Plurianual 2004-2007- Plano Brasil de Todos: Participação e Inclusão. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Avaliação. Plano Plurianual 2004-2007: Brasília, 2003. Disponível em: <http://www.planobrasil.gov.br>

_____. Plano Plurianual 2008-2011- Desenvolvimento Social e Educação de Qualidade. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Avaliação. Plano Plurianual 2008-2011: Brasília, 2007. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br>

Bresser-Pereira, Luiz Carlos (1978) O Colapso de uma Aliança de Classes. São Paulo: Editora Brasiliense.

BUCKEY, P. J., CASSON, M. The future of the multinational enterprise. London: MacMillan, 1976. 116p.

CAMPOS, Nauro F.; KINOSHITA, Yuko. Why does FDI go where it goes? New evidence from the transition economies. *IMF Working Paper*, IMF Institute, Novembro de 2003.

CAMPOS. Roberto de Oliveira. A experiência brasileira de planejamento. In: SIMONSEN, Mario Henrique; CAMPOS, Roberto de Oliveira. A nova economia brasileira. Rio de Janeiro: José Olympio, 1974. CANO, Wilson. **Uma Agenda Nacional para o Desenvolvimento**. Texto para Discussão. IE/UNICAMP, n. 183, ago. 2010.

CANO, W.; SILVA, A.L.G. Política industrial do governo Lula. Campinas: IE/UNICAMP, 2010. (Texto para discussão, 181).

CAPUTO, A. Desenvolvimento econômico brasileiro e o investimento direto estrangeiro: uma análise da Instrução 113 da SUMOC – 1955/1963. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Economia, Faculdade de Economia, UFF, 2007, 114p.

CARDOSO JR. e GIMENEZ (2011), Crescimento econômico e planejamento no Brasil (2003-2010): evidências e possibilidades do ciclo recente In: CARDOSO JR, J. C. (org) Diálogos do Planejamento A reinvenção do planejamento governamental no Brasil. Brasília : Ipea, 2011. v.4 (517 p.)

CARVALHO, L. C. 2010. Planejamento econômico e o plano real - jurisway http://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id_dh=4225

CASTRO, A. C. As empresas estrangeiras no Brasil (1860-1913). São Paulo: Zahar Editores, 1979

CAVES, R.E. (1971), International Corporations: The Industrial Economics of Foreign Investment., in: *Economica* (New Series), Vol. 38, pp. 1-27

CERVO, Amado Luiz. Inserção Internacional - Formação dos Conceitos Brasileiros. São Paulo: Saraiva, 2008, 297 páginas.

COUTINHO, L. G. Marcos e desafios de uma política industrial contemporânea. In: CASTRO, A. C. (Org.). Desenvolvimento em debate: Painéis do desenvolvimento brasileiro I. Painel Política Industrial. BNDES, 2002

CURADO, Marcelo e CRUZ, Marcio J. V. INVESTIMENTO DIRETO EXTERNO E INDUSTRIALIZAÇÃO NO BRASIL Revista Economia contemporanea. Rio de Janeiro, v. 12, n. 3, p. 399-431, set./dez. 2008

DIEESE. Política Industrial no Brasil: O que é a nova política industrial. Nota técnica. São Paulo. Disponível em: <www.dieese.org.br/notatecnica/notatecPoliticaIndustrial.pdf> acesso em nov. 2007

DUNNING, J. H. Multinational enterprise and the global economy. New York: Addison-Wesley Publ., 1993.

FERRAZ, J. C.; PAULA, G. M.; KUPFER, D. Política industrial. In: KUPFER, D.; HASENCLEVER, L. Economia industrial: fundamentos teóricos e práticas no Brasil. Rio de Janeiro: Campus, 2002. Cap. 23

FERRAZ, M.B. Retomando o debate: a nova política industrial do governo Lula. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, v. 32, n. 2, p. 227-263, 2009.

FLEURY, A; FLEURY, M T. Por uma política industrial desenhada a partir do tecido industrial. 2004

FURTADO, Celso. Formação econômica do Brasil. Companhia das Letras. 1959

FURTADO (2001), Formação econômica do Brasil. São Paulo, Companhia Editora Nacional.

FURTADO. J. Quatro eixos para a política industrial. In: FLEURY, A; FLEURY, M T. (org) Por uma política industrial desenhada a partir do tecido industrial. 2004

GARIBALDI, Pietro; MORA, Nada; Sahay, Ratna; Zettelmeyer, Jeromin. What moves capital to transition economies. *IMF Staff Papers*, v. 48, Special Issue, International Monetary Found, 2001.

GILPIN, Robert. *A economia política das relações internacionais*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.

GILPIN, Robert. *O Desafio do Capitalismo Global*. Rio de Janeiro: Record, 2004

GONÇALVES, R. Globalização produtiva, investimento externo direto e empresas transnacionais no Brasil: uma perspectiva histórica. Trabalho apresentado In: Associação Brasileira de Pesquisa em História Econômica, São Paulo, (1996). Disponível em <http://www.reggen.org.br/midia/documentos/globaprodutivaivesextdireto.pdf>

GONÇALVES, Reinaldo. Globalização e desnacionalização. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

GONÇALVES, A. A legitimidade na Governança Global. In: Conselho Nacional de Pesquisa e Pós Graduação em Direito – CONPEDI, Anais, 20 p. Manaus: 2006

GREMAUD, A. P.; PIRES, J. M.. “Metas e bases” e I Plano Nacional de Desenvolvimento – I PND (1970-1974). In: KON, Anita. Planejamento no Brasil II. São Paulo: Perspectiva, 1999.

HART, S. (2008), "Globalization and Global Governance in the 21st Century", Working Paper N°27, Project on Globalization and the National Security State, Research Group in International Security, Université de Montréal/McGill University

HELD, D; MCGREW, A., GOLDBLATT, D. and PERRATON, J. (1999), *Global transformations: Politics, Economics and Culture*, Polity Press, Cambridge.

HERMANN, J. Liberalização e desenvolvimento financeiro: lições da experiência brasileira no período 1990-2006. *Econ. soc.* [online]. 2010, vol.19, n.2, pp. 257-290.

HIRST, P.; THOMPSON, G. Globalization in question: the international economy and the possibilities of governance, Publisher 1996

HYMER, S.H. (1968) The Large Multinational 'Corporation. In Casson, M. (ed.) (1990), *Multinational Corporations*, Hants: Edward Elgar, 6-31.

HOLLIS, M; SMITH, S. Explaining and understanding international relations : Oxford: Clarendon Press , 1999

HURREL, Andrew ; WOODS, Ngaire. *Inequality, Globalization And World Politics I*, New York, Oxford University Press, 1999

JATOBÁ, Daniel. 2003. *Teoria das Relações Internacionais: Inspirações Sociológicas e Contribuições da Abordagem do Construtivismo*. Dissertação de Mestrado, Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília.

JORGE, Marina F. Investimento Estrangeiro Direto e Inovação: um estudo sobre ramos selecionados da Indústria no Brasil. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Texto para discussão n 1327. 2008

KEOHANE, R. A functional theory of regimes. 1989

_____, Robert. Governance in a partially globalized world: presidential address, American Political Science Association, 2000. In: *American Political Science Review* (APSR) v.1, n.95, March, 2001, p. 1

KEOHANE, Robert. (1988). *International Institutions: Two Approaches*. *International Studies Quarterly*, 32: 379-396.

KINDLEBERGER, Charles. P. *American Business Abroad: Six Lectures on Direct Investment*. London: Yale University Press, 1969.

KON, Anita. (Org.). *Planejamento no Brasil II*. SP, Perspectiva, 1999.

KRASNER, Stephen D.. *Structural Causes and Regime consequences: regimes as intervening variables*. In: KRASNER, Stephen D. (org.) *International regimes*. New York : Cornell University Press, 1983.

KRATOCHWIL, F. (1989), *Rules, Norms and Decisions: On the Conditions of Practical and Legal Reasoning in International Relations and Domestic Affairs*. Cambridge, Cambridge University Press

KRUGMAN, P., 1991. "Increasing Returns and Economic Geography," *Journal of Political Economy*, University of Chicago Press, vol. 99(3), pages 483-99
http://www.princeton.edu/pr/pictures/g-k/krugman/krugman-increasing_returns_1991.pdf

KUMAR N., PRADHAN P. J. (2002). "Foreign direct investment, externalities and economic growth in Developing Countries: some empirical explorations and implications for WTO Negotiations on Investment", *RIS Discussion Paper 27* (New Dehli: Research and Information System for the Nonaligned and other Developing Countries).

LACERDA, A. C. de . A crise internacional e o Brasil. *Revista de Economia da PUC-SP* , v. 1, p. 121-134, 2009.

LAPLANE, M. F.; SARTI, F. O Investimento Direto Estrangeiro no Brasil nos Anos 90: Determinantes e Estratégias. *Revista do Instituto de Economia da Unicamp*, n. 8, 1997.

LENAIN, Patrick. *O FMI*. Barueri, SP. Manole, 2004.

LESSA, C. **Quinze anos de política econômica**. 3. ed. São Paulo: Brasiliense, 1982.

LIMA Jr, Antônio J. Medina. Determinantes de investimento estrangeiro direto no Brasil. 2005. Dissertação de mestrado apresentada ao Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da Faculdade de Ciências Econômica da Universidade Federal de Minas Gerais. Disponível em: < http://www.cedeplar.ufmg.br/economia/dissertacoes/2005/Antonio_Jose_Medina_Lima_Junior.pdf>. Acesso em: 11 Fev. de 2011.

LIPSEY, Robert E. Inward FDI and economic growth in developing countries. *Transnational Corporations*, v. 9, n. 1, Abril 2000.

MAIA, J de Mariz. (2010) *Economia Internacional e Comércio Exterior*. Ed Atlas São Paulo

MARKUSEN,-James-R; VENABLES, Anthony-J. Multinational firms and the new trade theory. *National Bureau of Economic Research Working Paper*, Fevereiro 1995.

MATUS, C. O plano como aposta. Giacomoni, J e Pagnussat, J. L. Orgs. **Planejamento e Orçamento governamental**, vol 1, ENAP 2006

MELLO, J. M. C. **O capitalismo tardio**. São Paulo: Brasiliense, 1998.

MEYER, Klaus (1998): *Direct Investment in Economies in Transition*, Cheltenham: Elgar, p. 59-59-79.

MILNER, H. *Interests, institutions and information: domestic politics and international relations*. Princeton: Princeton University Press, 1997.

MORAES, O. J. *Investimento direto estrangeiro no Brasil*. São Paulo: Aduaneiras, 2003. 174 p.

MORAIS, J.M.L.; LIMA JÚNIOR, F.D.O. Política industrial do Governo Lula: desenvolvimentista ou corretiva de falhas de mercado. In: ENCONTRO REGIONAL DE ECONOMIA, 15, 2010, Fortaleza. **Anais**. Fortaleza: ANPEC-NORDESTE, 2010. p. 1-20.

NONNENBERG, Marcelo José Braga; MENDONCA, Mário Jorge Cardoso de. Determinantes dos investimentos diretos externos em países em desenvolvimento. *Estud. Econ.*, São Paulo, v. 35, n. 4, Dec. 2005

NUNNENKAMP, Peter; SPATZ, Julius. Determinants of FDI in developing countries: has globalization changed the rules of the game? *Transnacional Corporations*, v. 11, n. 2, Agosto 2002.

NYE, Joseph. O paradoxo do Poder Americano. Ed Unesp. 2002

PIMENTA JUNIOR, J. L. . O Brasil e o Regime Internacional de Investimentos. 2012

PIVELLO, V. R. . The Use of Fire in the Cerrado and Amazonian Rainforests of Brazil: Past and Present. *Fire Ecology*, v. 7, p. 24-39, 2011.

POSSAS, M. L. Concorrência schumpeteriana. In: KUPFER, D.; HASENCLEVER, L. (Org.). *Economia industrial: fundamentos teóricos e práticas no Brasil*. Rio de Janeiro: Campus, 2002.

PUCCI, Adriana Noemi. Arbitragem e investimentos estrangeiros. *Revista brasileira de arbitragem*, Porto Alegre: Síntese, vol.1, n. 2, abr/jun 2004, p. 7-31

PECEQUILO, Cristina Soreanu . A Política Externa dos Estados Unidos- 3a edição ampliada e atualizada. 3a. ed. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2011. v. 1. 520p

PLATIAU, Ana Flávia Barros; VARELLA, Marcelo Dias; SCHLEICHER, Rafael Tavares. Meio ambiente e relações internacionais: perspectivas teóricas, respostas institucionais e novas dimensões de debate. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 47, n. 2, p. 100-130, jul./dez. 2004

PRADHAN e KUMAR. “Foreign Direct Investment, Externalities and Economic Growth in Developing Countries: Some Empirical Explorations and Implications for WTO Negotiations on Investment (2002)” *RIS Discussion Papers*, n. 27, 2002

RIBEIRO, M. S. Investimento estrangeiro direto e remessas de lucros e dividendos no Brasil: estratégia microeconômica e determinantes macroeconômicos (2001-2004). 2006. 156 f. Tese (Doutorado em Economia) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte

ROCHA, Antônio Jorge R. *Relações Internacionais: teorias e agendas*. Brasília, IBRI, 2002,

ROSENAU, James e CZEMPIEL, Ernst-Otto N. *Governança sem Governo: Ordem e Transformação na Política Mundial*. Brasília: Editora Universidade de Brasília e São Paulo

RUAS, M. G. *Políticas públicas / Maria das Graças Rua*. – Florianópolis : Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília] : CAPES : UAB, 2009.

RUGGIE, International regimes, transactions, and change: embedded liberalism in the postwar economic order. *International Organization*, 36(2): 379-415, 1982.

RUGGIE, J. G. International responses to technology: concepts and trends. *International Organization*, 29(3): 557-583, 1975

_____, *Constructing the World Polity* (New York: Routledge, 1998

SARTI, F.; LAPLANE, M. Política de desenvolvimento produtivo, grau de investimento e fundo soberano: elementos para uma estratégia de investimento e desenvolvimento. *Boletim NEIT (Núcleo de Economia Industrial e da Tecnologia)*, n. 11, mai./jun. 2008

SECCHI, L. *Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SENARCLENS, P. (1998), Governance and the crisis in the international mechanisms of regulation. *International Social Science Journal*, n 155, 1998, p. 91 – 104

SILVA, R. Planejamento Econômico e Crise Política: Do Esgotamento do Plano de Desenvolvimento o Malogro dos Programas de Estabilização. *Revista Sociologia Política*. 14. Curitiba, Junho, 2000.

SILVA, G. E. C; SPÉCIE, P; VITALE, D. Um novo arranjo institucional para a política externa brasileira. Brasília, DF: CEPAL. Escritório no Brasil/IPEA, 2010. (Texto para Discussão CEPAL-IPEA, 3, 108p.

SOTO, Marcelo. Capital flows and growth in developing countries: recent empirical evidence. OECD Development Centre. *Technical Papers* 160, Julho de 2000.

SOUSA, S. A. Investimento estrangeiro direto no Brasil. 2001. Disponível em: www.univap.br/biblioteca/hp/Mono%202001%20Rev/014.pdf

SOUSA, C. Políticas Públicas: uma revisão de literatura. *Sociologias*, ano 8, nº 16, jul/ dez 2006.

SOUZA, A. R. As trajetórias do planejamento governamental no Brasil: meio século de experiências na administração pública *Revista do Serviço público*. Ano 55, Número 4 Out-Dez 2004

SPERO, J., HART, J, *The Politics of International Economic Relations*, 7th edition Boston: Wadsworth, 2009

SUZIGAN e SZMRECSÁNYI, T. Os investimentos estrangeiros no início do processo de industrialização no Brasil. Texto para Discussão, IE/Unicamp, n. 33, 1994.

TAVARES, M. C. (1974) *Acumulação de Capital e Industrialização no Brasil*. Tese de Livre-Docência, FEA/UFRJ. Campinas, IE/Unicamp.

TAVARES, M.C. (1982) “Auge e Declínio do Processo de Substituição de Importações no Brasil”, em: Tavares, M.C. *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro: ensaios sobre economia brasileira*, Rio de Janeiro, Ed. Zahar, 10^a.edição.

TOUSSAINT, Eric. *A bolsa ou a vida - A dívida externa do Terceiro Mundo : as finanças contra os povos*. São Paulo : Editora Fundação Perseu Abramo, 2002.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT – World Investment Report (2011). Disponível em http://unctad.org/en/docs/wir2011_embargoed_en.pdf

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. FDI determinants and TNC strategies: the case of Brazil. Geneva, 2000. 180 p.

VERNON, R. International investment and international trade in the product cycle. *Quarterly Journal of Economics*, v.80, n.2, p190-207, 1966.

_____. *The economic and political consequences of multinational enterprise: an anthology*. Boston: Harvard University, 1972.

WENDT, A. *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press 1999

WILLIAMSON, J. *A economia aberta e a economia mundial*. Rio de Janeiro: Campus, 1988.

YOUNG, O. (ed). *Global Governance – Drawing Insights from the Environmental Experience*. Cambridge/London: The MIT Press. 1997.

www.imf.org

www.unctad.org

www.oecd.org

APÊNDICE I : Questionário enviado às Agências de Atração de Investimentos

Qual o ano de Fundação da Agência ?

Qual tipo de organização compreende a agência?

- Governamental
- Organização público-privada
- Privada
- Other:

A quem a agência se reporta? Quem são os sponsors? A quem a agência presta contas? Governador/ /Conselho diretor? Que membros compõem o conselho diretor?

Qual é o orçamento anual, em média, incluindo todas as despesas/itens?

Quais as fontes de recursos por ano?

- Renda advinda da cobrança de taxas
- Repasse do Governo
- Cooperação Internacional
- Patrocínio do setor privado

Que serviços desempenham a agência de desenvolvimento?

- Dar assessoria à política de investimento
- Prestar serviços de consultoria
- Facilita/ realiza registro de investimento estrangeiro
- Promoção de investimento no exterior
- Promoção da privatização
- Desempenha autoridade de ZPE
- Other:

Há programas para atrair tipos específicos de investimento? De que segmento?

- Investimentos de alta tecnologia
- Tecnologia sustentável
- Investimentos intensivos em mão-de obra

- Investimentos que contribuam formação /capacitação do pessoal
- Criação de cadeia de suprimento
- Exploração dos recursos naturais
- Serviços de saúde
- Fontes alternativas de energia
- Other:

Que Métodos de entrada que são almejadas?

- joint-ventures / alianças estratégicas
- greenfield (pleno desenvolvimento de uma nova instalação)
- Brownfields (em edifícios alugar ou comprar)
- Fusões e aquisições
- privatização
- Other:

Há tamanho mínimo de investimento? Qual a faixa preferível (R\$)?

Que serviços são prestados aos investidores

- Serviços pré-investimento, facilitando a decisão do investidor potencial
- Conectando empresas (alianças estratégicas, joint-ventures, etc)
- Informações sobre o mercado doméstico
- Informações sobre as condições locais de emprego
- Encontrar locais adequados / infra-estrutura
- Aconselhamento sobre os serviços financeiros (crédito, empréstimos, etc)
- Informações sobre transporte/ logística
- Informações de mercado estrangeiro
- Verificação de tarifas e códigos
- Estudos de viabilidade
- Avaliação do impacto ambiental

- Other:

Que banco de dados dispõe a agência para alimentar os serviços de informação para os potenciais investidores?

- Banco de dados com nomes e endereços dos contatos locais para serviços
- Banco de dados com nomes e endereços dos investidores estrangeiros existentes
- Banco de dados com informações sobre as condições de negócios e preços internos
- Banco de dados com possíveis parceiros para joint-venture
- Banco de dados sobre Mão-de-obra
- Other:

Que serviços de Acompanhamento aos investidores são disponibilizados?

- Assistência com registro / licenciamento
- Assistência jurídica
- Assistência com vistos de trabalho
- Seleção dos funcionários locais
- Assistência com informações sobre telecomunicações
- Assistência com informações sobre abastecimento de água e energia
- Other:

Que técnicas promocionais são usadas pela Agência de Desenvolvimento?

- Ir a conferências internacionais
- Receber missões visita de investidores estrangeiros
- Frequentando feiras internacionais
- Realização de missões de investimento para outros países
- Reunião e seminários com os investidores estrangeiros
- Publicidade em mídia de negócios estrangeiro
- mala direta
- site
- Publicidade em mídia de negócios domésticos
- Realização de telemarketing
- Contratação de peritos nacionais de relações públicas
- Contratação de especialistas internacionais em relações públicas
- Other:

Que materiais de promoção são utilizados pela Agência de Desenvolvimento?

- Material promocional com portfólio de projetos
- site
- folhetos setoriais
- vídeos
- newsletters
- fichas
- CD, DVD, Pen Drive
- Other:

Que indicadores são utilizados para a avaliação de performance?

- Números de projetos aprovados
- Números de projetos implementados
- Other:

Como são avaliados os recursos gerados pela Agência de Desenvolvimento?

- Números de empregos gerados
- Números de empreendimentos acompanhados
- Número de solicitação de investidores atendidas
- Número de acessos ao website
- Número de investimentos gerados
- Patrimônio gerado pela agência
- Other:

Que regiões/Países são prioritários para atração de Investimentos?