

Investimentos diretos estrangeiros e políticas de desenvolvimento¹

Foreign direct investments and development policies

Antônio Corrêa de Lacerda*

Resumo

O artigo discute alternativas para a inserção internacional da economia brasileira, especialmente no que se refere ao papel dos investimentos diretos estrangeiros, da geração de valor agregado local e do desempenho das exportações, a partir do cenário da globalização e suas transformações.

Na primeira parte analisa-se a competitividade dos países em desenvolvimento e, na segunda parte, discutem-se estratégias de política econômica para uma inserção internacional mais ativa na economia brasileira.

Palavras-chave: investimentos diretos estrangeiros; globalização; inserção externa; políticas de desenvolvimento.

Abstract

The article discusses alternatives for the international insertion of Brazilian economy especially considering the role of foreign direct investments, the creation of local aggregated value and the exportations performance from the scene of the globalization and its transformations.

In the first part, the competitiveness of developing countries is analyzed and in the second part, strategies of economic policy for a more active international of Brazilian economy are discussed.

Keywords: foreign direct investments, globalization, international insertion, development policies.

Introdução

O objetivo deste artigo é discutir as alternativas para um novo modelo de inserção internacional da economia brasileira, especialmente no que se refere ao papel dos investimentos diretos estrangeiros, da geração de valor agregado local e do desempenho das exportações. A partir do cenário da globalização e suas transformações no que se refere aos impactos nos países em desenvolvimento, serão analisados os aspectos específicos relacionados à economia brasileira.

Após uma primeira parte em que é analisado o panorama da competitividade entre os países em desenvolvimento no que toca às políticas de absorção de investi-

mentos diretos estrangeiros, serão discutidas algumas estratégias de política econômica que são possíveis de serem implementadas no sentido de tornar essa inserção mais ativa na economia brasileira.

Globalização e mudanças no cenário internacional

Na discussão relacionada à globalização constata-se um relativo consenso no que se refere às suas principais evidências, em especial quanto ao extraordinário crescimento dos fluxos financeiros e de comércio, observados a partir de meados da década de 1980, e seus impactos.

¹ Este artigo é parte de um trabalho mais amplo do autor, *Globalização e Investimento Estrangeiro no Brasil*, a ser publicado pela Editora Saraiva.

* Doutor em Economia pelo IE/UNICAMP, Professor-Doutor do Departamento de Economia da PUC-SP e presidente da SOBEET – Sociedade Brasileira de Estudos de Empresas Transnacionais e da Globalização Econômica. E-mail: aclacerda@pucsp.br

Rua Ministro Godoy, 969, 1ª andar – São Paulo, SP – CEP 05015-901

Há, no entanto, divergências de opinião no que toca ao ineditismo e novidade do fenômeno e também quanto ao espaço das políticas econômicas nacionais e ao papel do Estado no novo cenário.

O aumento dos fluxos de capitais no mercado internacional foi decorrente não só da expansão da liquidez, mas também dos recursos tecnológicos das telecomunicações e informática que diminuíram significativamente o custo das transações e encurtaram as distâncias, propiciando o funcionamento do mercado *on-line* ao longo das 24 horas do dia.

A segunda evidência é que, do ponto de vista da reestruturação produtiva, esse aumento dos fluxos financeiros e de comércio levou a uma diminuição do ciclo de vida útil dos produtos e suas tecnologias, acirrando a competitividade dos mercados e provocando uma verdadeira corrida pela inovação de produtos e serviços.

O novo paradigma produtivo trouxe profundas alterações nas economias dos países. Esse processo, que até os anos 70 era liderado pelos complexos metal-mecânico e químico, foi direcionado, a partir da década de 1980, pelas novas tecnologias da microeletrônica, informática, telecomunicações, novos materiais, energias renováveis e pela biotecnologia.

Todas essas mudanças implicaram uma nova divisão internacional do trabalho, alterando o papel que cabe aos países no cenário internacional, com a dimensão assumida pelas empresas transnacionais e seus impactos no padrão produtivo e de comércio exterior dos países. Esses impactos não restringiram aos países em desenvolvimento, mas também significaram profundas transformações para os países em desenvolvimento.

A globalização provocou uma reestruturação também nos países em desenvolvimento, decorrente do aumento do ingresso de investimentos diretos estrangeiros destinados a estes países, ao processo de abertura das suas economias. Essa reestruturação tem implicado a elevação dos coeficientes de importação dos países e suscitado a necessidade de fomento às exportações para evitar o desequilíbrio estrutural das contas externas.

Esse fator também foi determinante para as diferenças no desempenho de desenvolvimento e inserção externa, notadamente entre as experiências dos países asiáticos e latino-americanos. Enquanto os primeiros adotaram uma estratégia ativa de inserção internacional e de engajamento ao novo paradigma produtivo e de comércio externo, os países latino-americanos conseguiram pouco avanço nesse sentido, em muitos casos

implicando a incapacidade de crescimento e o aumento da vulnerabilidade externa.

Nos países industrializados, as novas tecnologias provocaram uma reformulação dos setores tradicionais e, adicionalmente, na criação de novos setores de ponta. Os países bem-sucedidos no processo de inserção internacional têm buscado implantar estratégias ativas para expandir internacionalmente a sua produção, seja por meio do incremento das exportações, seja mediante a realização e/ou atração de investimentos diretos estrangeiros.

O acirramento da concorrência internacional diante deste novo cenário tem suscitado, em muitos casos, um movimento de protecionismo e formação de blocos de mercados comuns, que contrariam as generalizações atribuídas à globalização.

No que se refere às inovações, essas se transformaram no principal determinante da capacidade competitiva dos países, com uma evidente supremacia norte-americana. Dado o seu crescente custo, as pesquisas tecnológicas passaram a ser realizadas em conjunto, por meio da cooperação internacional entre países, empresas e centros de pesquisa, em um processo muitas vezes articulado pelo Estado nacional.

A economia brasileira no contexto

O Brasil, ao longo do período 1994-2001, manteve-se entre os principais países em desenvolvimento absorvedores de investimentos diretos estrangeiros, somente sendo superado pela China. Grande parte deste investimento, especialmente no período de valorização cambial (1994-1998), foi prioritariamente para os setores não-exportadores. Com a mudança do regime cambial em 1999, esse cenário vem se alterando, no sentido de propiciar uma maior atratividade para os projetos voltados para substituição de importações e ampliação das exportações.

Embora o ajuste externo venha se desenvolvendo de forma relativamente exitosa, buscando a diminuição da vulnerabilidade externa, principalmente pelo efeito da queda do déficit em conta corrente do Balanço de Pagamentos, esse ajuste vem se dando com um nível de atividades muito baixo e uma alta volatilidade da taxa de câmbio, impactando adicionalmente a dívida pública, a inflação e a taxa de juros.

Portanto, permanece o desafio de uma melhor articulação entre a absorção de investimentos diretos

estrangeiros, associados ao vencimento do desafio de promover um ajuste exitoso nas contas externas, coadunado com o crescimento econômico, maior estabilidade da moeda e geração de valor agregado local.

Tendo em vista o cenário globalizado em que as empresas transnacionais representam o fator de decisão desse posicionamento, é imprescindível, para sobrepor esse desafio, estabelecer uma clara estratégia de inserção das empresas brasileiras no mercado internacional e a articulação com os investimentos diretos estrangeiros direcionados ao mercado brasileiro.

Superada a fase em que a atração de investimentos diretos estrangeiros para a economia brasileira era um imperativo para financiar os elevados déficits no Balanço de Transações Correntes, especialmente no período 1995-2001, o novo papel do investimento deve estar associado a uma melhora qualitativa da inserção externa da economia brasileira à internacional. Assim, mais do que a quantidade, é preciso uma melhor qualidade dos investimentos, de forma que estejam fortemente associados com os desafios de geração de exportações e ampliação do valor agregado local.

Um outro enfoque subjacente consiste nas estratégias de políticas de desenvolvimento industrial, comercial, científica e tecnológica, baseadas na nova realidade em que os principais setores da economia brasileira convivem com um crescente processo de desnacionalização. O desafio é influenciar nas decisões envolvendo as matrizes e filiais de grandes conglomerados transnacionais. Há claramente uma mudança de centros de decisão, que passam de local para internacional.

O papel das políticas de desenvolvimento

As transformações e os limites de uma economia globalizada implicam enormes desafios para aqueles países que pretendem ampliar as suas condições de desenvolvimento baseadas em uma inserção internacional ativa. Em muitos casos, como analisado anteriormente, isso significa caminhar na contramão do consenso. É preciso combinar as estratégias de proteção ao mercado interno e fazer da globalização algo a favor dos objetivos firmados.

Apesar de um discurso globalizante e liberal, a grande maioria dos países tem feito o uso intenso de políticas que visem desenvolver o mercado local, a geração de tecnologia e a expansão das exportações. Essas medidas e

ações levam em conta o papel do Estado e da iniciativa privada, em um esforço conjugado e concentrado para atingir os objetivos definidos.

Para a economia brasileira, o período 1995-2001 representou uma fase em que a atração de investimentos diretos estrangeiros se mostrava imprescindível para financiar os crescentes déficits nas contas correntes do Balanço de Pagamentos. O novo desafio que se apresenta para a economia brasileira após o ajuste externo verificado desde então é manter-se atrativo para a absorção de poupança externa, mas associar esse processo aos objetivos de desenvolvimento.

Os investimentos externos podem representar uma importante fonte alternativa de financiamento do desenvolvimento, principalmente se estiverem associados à criação de novas vantagens competitivas, a projetos de exportações e de substituição de importações e a aumento da capacidade de produção. Entre os países em desenvolvimento, destacam-se alguns que têm combinado com sucesso os elementos aqui apontados.

O Brasil, a despeito da boa posição no *ranking* dos principais países absorvedores de investimentos diretos estrangeiros, ainda não conseguiu estabelecer uma clara estratégia de associação entre o investimento externo e os demais objetivos de diminuição da vulnerabilidade externa, ampliação das exportações de desenvolvimento de novas competências.

Para reverter o quadro de instabilidade da economia brasileira, é preciso avançar não só nas medidas de redução ou eliminação de desvantagens competitivas sistêmicas, como na estrutura tributária, logística etc., mas também na adoção de políticas de competitividade.

Basicamente, é preciso articular a combinação das modernas políticas industrial, comercial, tecnológica e agrícola, para citar as mais importantes, no sentido de induzir as decisões empresariais de geração de valor agregado local, por meio do aumento do coeficiente de produção nacional.

Essa estratégia deveria abranger tanto a produção voltada para o mercado interno, substituindo importações, quanto no sentido de expandir as exportações, o que evidentemente também passa por um conjunto de medidas envolvendo as áreas de financiamento, promoção comercial e demais atividades. Do ponto de vista da demanda internacional, é fundamental direcionar nossa pauta exportadora àqueles produtos e nichos mais dinâmicos no comércio externo.

O desenvolvimento da produção local, especialmente nos setores de tecnologia mais avançada e que coincidentemente são hoje grandes deficitários no comércio exterior, depende de um projeto de capacitação tecnológica, algo que extrapola a ação isolada das empresas, mas precisa ser articulada com as iniciativas na área acadêmica de pesquisa aplicada.

Entre estes setores citados, destacam-se, entre outros, os complexos eletroeletrônico, químico-farmacêutico e bens de capital. São áreas em que a inovação tecnológica ocorre muito rapidamente, o que demanda importações crescentes, principalmente se não houver um esforço de desenvolvimento local.

Certamente não é possível para a economia brasileira adquirir condições de competir em todas as áreas dinâmicas, mas há um enorme espaço para a geração de atividades locais. Há vários exemplos de empresas de origem nacional e estrangeira instaladas no Brasil e que definiram sua plataforma de exportações a partir da excelente base de produção, propiciada pela magnitude do mercado interno.

Nesse caso, destaca-se não somente o potencial da demanda doméstica, mas também a cadeia de fornecedores qualificados, o que potencializa um significativo coeficiente de valor agregado local, que também pode servir de base para uma atuação no mercado internacional.

Do ponto de vista das políticas de competitividade, uma análise da experiência internacional mostra que tanto os países da OCDE, quanto países em desenvolvimento, com destaque para os do leste asiático, têm adotado práticas indutoras das decisões empresariais conforme já foi descrito anteriormente.

Ressalte-se que após a crise cambial do início de 1999, particularmente por iniciativa de algumas áreas do governo Fernando Henrique Cardoso e mesmo enfrentando resistências no âmbito interno, algumas medidas e ações foram tomadas¹.

Essas mudanças se revelaram válidas, embora insuficientes, tendo em vista os enormes desafios que se apresentam, como a diminuição da vulnerabilidade externa, a expansão das exportações e o novo paradigma tecnológico.

É preciso maior ênfase e agilidade nas decisões e implementação das medidas, pois, mais do que interesses localizados, o que está em jogo, no caso, é a viabilidade e sustentabilidade do desenvolvimento brasileiro.

As potencialidades brasileiras: investimentos diretos estrangeiros e exportações

Apesar do relativo sucesso do Brasil na absorção de investimentos diretos estrangeiros, como apontado anteriormente, o país ainda carece de um ambiente mais favorável à geração de produção e desenvolvimento locais, especialmente de projetos voltados para a substituição de importações e expansão das exportações.

Adicionalmente, tendo em vista que muitos setores produtivos estão com a sua capacidade de produção esgotada, ou próximos do esgotamento, a promoção de investimentos nacionais e internacionais se mostra crucial para garantir o suprimento futuro. A experiência passada mostrou que a limitação da capacidade produtiva em muitos momentos foi um dos gargalos que impediram o crescimento sustentado².

Assim, ainda que o Brasil tenha alcançado um posto de destaque nos *rankings* de países receptores de investimentos diretos estrangeiros, este desempenho poderia ser melhor, não apenas em termos quantitativos, mas qualitativos, relacionados a investimentos voltados para a instalação de bases de produção para o mercado externo.

Aspectos de ordem locacional, como a competitividade sistêmica, tendem a afetar as decisões de investimentos, assim como a flexibilidade no desembarço de importações e despacho de exportações ganham

¹ Entre essas ações destacam-se o reposicionamento do BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social) como financiador de projetos de exportação, o papel da Camex (Câmara de Comércio Exterior) como órgão coordenador das atividades de comércio exterior, iniciativas no âmbito do Ministério do Desenvolvimento, como os Fóruns de Competitividade, envolvendo a articulação com setores industriais expressivos, e no MCT (Ministério da Ciência e Tecnologia) a criação dos fundos de Desenvolvimento Setorial, visando fomentar a capacitação tecnológica em vários setores da economia.

² A CNI, a ABDIB, a FUNCEX e o Banco Mundial (2001), entre outras, ao longo da década de 1990, realizaram estudos que avaliam os obstáculos para o aumento dos investimentos no Brasil.

³ A Intel realizou ampla análise das condições de competitividade de alguns países da América Latina, visando à instalação de uma nova unidade de produção, tendo decidido, em 1996, pela construção de uma fábrica na Costa Rica.

dimensão em uma economia competitiva, especialmente nas áreas de alta tecnologia. Estes pontos podem ser determinantes para uma empresa se instalar ou não em um país³.

Assim, tendo em vista os desafios apontados que se apresentam para a economia brasileira e a oportunidade representada pela atratividade dos investimentos diretos estrangeiros, propõe-se um conjunto de políticas, medidas e ações que podem promover uma postura ativa diante da questão.

Embora existam restrições conhecidas no âmbito da OMC à vinculação entre investimentos e desempenho da balança comercial, é importante que se negociem, diretamente com as matrizes e filiais dessas empresas, contrapartidas de ambos os lados. O desafio é fixar acordos de metas, visando ao atendimento de requisitos mínimos de conteúdo local do valor agregado, de substituições de importação, de ampliação das exportações e de capacidade de produção.

Há uma guerra fiscal entre países na disputa por investimentos diretos estrangeiros. O Brasil deve usar o potencial do mercado interno e o poder de compra governamental para estabelecer preferência para os fornecimentos com maior conteúdo de produção e desenvolvimento local. Não se trata de estabelecer restrições à participação de empresas estrangeiras, mas sim privilegiar o critério de valor agregado local, visando ao desenvolvimento da produção e capacitação tecnológica.

Para atingir a todos esses objetivos é fundamental associar as políticas industrial e de ciência e tecnologia com a política comercial, que deve ser utilizada como instrumento de competitividade, às vezes protegendo os setores ou produtos que se pretenda viabilizar a produção e desenvolvimento locais, assim como facilitando a importação de máquinas e equipamentos, e mesmo componentes, necessários para alcançar os objetivos estabelecidos⁴.

Para viabilizar essa estratégia, é preciso estabelecer um diálogo entre o primeiro escalão do governo com a direção local e das matrizes das empresas transnacionais, tanto aquelas que já possuem operação no Brasil, quanto potenciais futuros interessados, no sentido de não só compreender as estratégias de localização dos investi-

mentos e projetos de desenvolvimento, mas principalmente influenciar nas estratégias.

Dado o crescente vínculo entre investimentos diretos estrangeiros e exportações e o desenvolvimento de inovações, é preciso aproveitar o elevado grau de desnacionalização da economia brasileira, assim como o potencial do mercado regional para negociar com essas empresas maior engajamento com os objetivos do desenvolvimento.

No que se refere à área de serviços, certamente o turismo é um potencial gerador de divisas ainda não aproveitado suficientemente pela economia brasileira. É preciso fazer do turismo internacional uma fonte mais robusta de receitas, a exemplo de vários países que usam essa estratégia para minimizar seu problema de contas externas;

Em suma, a estratégia de inserção aqui delineada aponta no sentido de uma mudança substancial na postura da economia brasileira *vis-à-vis* o cenário internacional. Para viabilizar o desenvolvimento em bases sustentadas, é necessário que a estratégia de inserção internacional faça parte de um projeto mais amplo no sentido de garantir as condições para o crescimento econômico e a diminuição do grau de vulnerabilidade externa do país.

Esse conjunto de políticas e de ações aqui discriminadas exige uma mudança significativa de postura. O papel do Estado e da política econômica torna-se fundamental não só para adoção das estratégias e medidas necessárias para viabilizar as ações, mas também articular a interação entre o setor privado e universidades e centros de pesquisa.

Nesse sentido, como sugerido ao longo do texto, as negociações envolvendo acordos internacionais ganham uma dimensão extremamente significativa. Isso não só na questão do acesso aos mercados, mas também e principalmente nos demais aspectos presentes na pauta de negociações e que podem representar sérias restrições à adoção de políticas industriais e tecnológicas e na utilização do poder de compra do Estado para estimular a agregação local de valor.

Conclusão

A análise da economia brasileira das últimas duas décadas denota que o Brasil enfrentou o desafio de compatibilizar a política de estabilização com a grande

⁴ Nesse sentido, vale o exemplo da sistemática RECOF, adotado para o setor automobilístico que possibilita um processo de aduana rápida envolvendo importações de componentes e partes e exportações de produtos acabados. A agilidade do processo tem sido fator decisivo, associado a outros fatores de competitividade, para a localização de centros de exportação a partir do mercado brasileiro.

transformação na economia mundial e o processo de globalização.

A estagflação dos anos 80 coincidiu com o esgotamento do modelo de substituição de importações, até então vigente. A partir de 1990, o Brasil implementou um conjunto de políticas liberalizantes fortemente influenciada pelo Consenso de Washington.

O crescimento sustentado foi abortado por ciclos de instabilidade que encontram a economia debilitada, com a ampliação da sua vulnerabilidade externa. A consequência é que, fosse pelas restrições no balanço de pagamentos, as de ordem fiscal, ou de limitação da capacidade produtiva, o crescimento econômico esteve sempre subordinado às políticas de estabilização e ajuste às transformações internacionais.

A “modernização conservadora” da economia brasileira nos anos 90 significou uma forte reestruturação da produção, tendo como pano de fundo o novo paradigma industrial, baseado nas mudanças provocadas pela globalização, a abertura da economia, a privatização e a desregulamentação.

A consequência é que a maior exposição ao mercado internacional induziu as empresas locais a uma reestruturação defensiva, na busca de padrões de competitividade. Como principais consequências desse ajuste, ocorreram um significativo aumento do grau de desnacionalização da economia, a ampliação da vulnerabilidade das contas externas e a desarticulação do Estado como indutor do desenvolvimento.

O longo período de valorização cambial após a introdução do Plano Real intensificou o processo de ajuste defensivo, o que levou a uma substituição da produção local por importações, desestruturando importantes cadeias produtivas e provocando impactos expressivos na balança comercial e de serviços.

Este fator foi agravado pela ausência de condições isonômicas de competitividade para os produtores locais, com impacto nos níveis de emprego e renda, já que as empresas nacionais e transnacionais instaladas no Brasil redirecionaram as suas estratégias em resposta ao ambiente pouco propício à geração de valor agregado local.

A vulnerabilidade da economia brasileira, daí decorrente, evidenciou-se mais intensamente a partir dos efeitos das crises recorrentes dos países em desenvolvimento ao longo da segunda metade da década de 1990 – crises mexicana, russa, asiática e argentina.

As crises no mercado internacional e seus efeitos no direcionamento dos fluxos de capitais impuseram um

forte ajuste aos países em desenvolvimento. A estes fatores decorrentes da reestruturação em nível mundial e no âmbito interno soma-se a crescente incapacidade de os Estados nacionais fazerem frente ao movimento de volatilidade de capitais, o que agravou o quadro.

A contradição presente nessa nova realidade é que, embora seja evidente que a globalização diminuiu a capacidade de os Estados nacionais de fazerem frente a essa nova realidade, por outro, é inquestionável que os países em desenvolvimento que obtiveram maior êxito na globalização foram aqueles que não abriram mão do seu projeto. Na verdade, a globalização passou a exigir cada vez mais uma estratégia ativa de inserção internacional, como mostram as experiências de vários países, inclusive os em desenvolvimento.

Diante do cenário internacional e suas transformações e aos equívocos na política econômica doméstica, a economia brasileira reviveu, no final da década de 1990, a restrição externa ao crescimento, em que a dinâmica da atividade interna passou a depender fundamentalmente do que ocorria no mercado internacional.

O problema é que a ausência de uma estratégia de política econômica integrada, associada ao longo período de valorização cambial, implicou um crescente déficit nas contas correntes do balanço de pagamentos e a prática de elevados juros reais domésticos, que limitaram a expansão das atividades econômicas e provocaram o crescimento da dívida interna.

Essa política só foi interrompida no início de 1999 diante da insustentabilidade do regime cambial de bandas. A introdução do câmbio flutuante, embora no início de uma forma desorganizada e traumática para a economia, foi um dos fatores que tornou possível o ajuste das contas externas e uma redução das taxas de juros reais. Embora estas fossem inferiores aos níveis praticados no período 1994-1998, continuavam elevadas comparativamente aos padrões internacionais.

A redução do déficit externo foi decorrente principalmente da significativa melhora no saldo da balança comercial, que se deveu muito mais a uma expressiva queda das importações, associada também a um baixo nível de atividades, do que da elevação das exportações. Além disso, a melhora do saldo comercial esteve associada a um conjunto de indicadores macroeconômicos pouco saudáveis para uma economia em desenvolvimento: baixo crescimento econômico, desvalorização e volatilidade da taxa de câmbio, elevação da inflação e aumento da dívida pública. Dessa forma, não se recriaram

as condições para o crescimento em bases sustentadas, o que permanece como desafio.

A mudança do cenário internacional em 2001, com o desaquecimento sincronizado do ritmo de crescimento norte-americano e europeu, além da já crônica estagnação da economia japonesa, alterou significativamente as condições de financiamento, em especial para os países em desenvolvimento.

No âmbito doméstico, houve o impacto das especulações decorrentes da expectativa na sucessão presidencial, o que fez reduzir significativamente o fluxo de recursos, especialmente os créditos ao comércio exterior e as captações de empresas sediadas no Brasil.

Assim, sempre que um fato novo no quadro internacional, ou mesmo no cenário interno, aumente a “desconfiança do mercado”, o crédito e o financiamento se tornam escassos e a capacidade de crescimento da economia é afetada.

O Brasil, pelo potencial econômico que representa, pode desempenhar um papel mais ativo no novo cenário internacional. O fato é que os Estados nacionais têm tido um papel fundamental no destino das nações e essa observação não se restringe a países desenvolvidos. China, Coreia do Sul e Índia são apontadas como paradigmas de nações que se têm inserido de forma ativa na globalização.

Vale destacar que o discurso liberalizante que predomina no cenário internacional não tem contrapartida na prática restritiva dos países desenvolvidos, que tem se caracterizado como fortemente protecionista, não só pela adoção de elevados subsídios para a proteção dos produtores locais, mas também principalmente por meio de barreiras não tarifárias e demais artifícios, como a legislação *antidumping* desfavorável aos concorrentes internacionais e ainda as restrições fitossanitárias e de normalização técnica.

Assim, é preciso reestruturar a inserção externa brasileira, envolvendo a atratividade de investimentos diretos estrangeiros, a substituição de importações e geração de maior valor agregado local, a ampliação da internacionalização das empresas nacionais e a elevação das exportações.

Isso é algo que requer a articulação dos instrumentos de políticas industrial, comercial e de ciência e tecnologia, no sentido de induzir e fomentar a reestruturação para uma inserção ativa na economia internacional. Esse é um pré-requisito para viabilizar o crescimento sustentado, baseado não só no fortalecimento do mercado interno, mas na redução da vulnerabilidade externa.

A questão-chave é diminuir a vulnerabilidade externa, mas mediante o crescimento sustentado da economia e sem gerar outros desequilíbrios macroeconômicos. Isso pressupõe uma mudança significativa em pelo menos três grandes frentes de atuação.

A primeira é resgatar a capacidade de planejamento e articulação do Estado. A experiência bem-sucedida de países tem mostrado que esse ponto é estratégico para superar os entraves. Isso engloba desde a identificação de gargalos na capacidade produtiva até a eliminação de desvantagens competitivas da economia.

A segunda frente é no sentido do projeto de desenvolvimento que adote políticas deliberadas de expansão das exportações, substituição competitiva das importações e desenvolvimento de centros locais de tecnologia. O foco aqui deve ser a diminuição da dependência tecnológica. Isso só é possível mediante uma clara articulação Estado–iniciativa privada e universidades/centros de pesquisas, no sentido de um esforço conjunto de superação de debilidades e construção de competências.

O terceiro ponto é uma política externa mais ativa, o que envolve não só uma postura mais atuante nos grandes fóruns como também nas negociações internacionais. O desafio é ampliar o acesso de produtos, empresas e serviços brasileiros nos grandes mercados, sem que isso implique contrapartida em abrir mão da soberania, aqui entendida como perda de capacidade de dirigir os próprios rumos, no que se refere à política industrial, a decisões quanto ao poder de compra do Estado e outros itens que representam verdadeiras armadilhas nas pautas de negociações.

No caso do papel dos investimentos diretos estrangeiros, superada a fase em que estes foram fundamentais para o financiamento do déficit em conta corrente do balanço de pagamentos, o desafio agora é associar os novos ingressos a projetos que diminuam a nossa vulnerabilidade e articular a atuação das empresas transnacionais já em operação no país também nesse sentido.

Esse é um desafio que pressupõe uma mudança fundamental de estratégia, diante dos desafios impostos pela economia globalizada. É preciso combinar uma agenda macro e microeconômica de forma que viabilize um projeto de desenvolvimento sustentado para o país.

Bibliografia

ARRIGHI, G. *O longo século XX*. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996. Banco Central do Brasil. Diretoria de Política Econômica. Departamento Econômico. Nota para a imprensa. Diversos números.

- _____. Censo de Capitais Estrangeiros no Brasil. Ano-base 1995. Brasília, Banco Central do Brasil, 1998.
- _____. Censo de Capitais Estrangeiros no Brasil. Ano-base 2000. Brasília, 2002.
- Banco Mundial. Barreiras Jurídicas, Administrativas e Políticas aos Investimentos no Brasil. Volume I: O quadro dominante das leis e das políticas e o papel da promoção dos investimentos. Serviço de Assessoramento sobre Investimentos Estrangeiros.
- BAUMANN, R. (org.). *O Brasil e a economia global*. Rio de Janeiro: Campus, Sobeet, 1996.
- BELUZZO, L. G.; ALMEIDA, J. G. Economia brasileira: da crise da dívida aos impasses do Real. Mimeo. s/d.
- BRAGA, J. C. S. A financeirização da riqueza. In: *Economia e Sociedade*. Campinas: Instituto de Economia da Unicamp, n. 2, pp. 25-57, 1993.
- EICHENGREEN, B. *A globalização do capital: uma história do sistema monetário internacional*. São Paulo: Editora 34, 2000.
- FURTADO, C. Formação econômica do Brasil. Brasília: Editora da UnB, 1962.
- _____. *O capitalismo global*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.
- _____. *Em busca de um novo modelo. Reflexões sobre a crise contemporânea*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.
- GONÇALVES, R. *Globalização e desnacionalização*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.
- _____. *O Brasil e o comércio internacional. Transformações e perspectivas*. São Paulo: Editora Contexto, 2000.
- _____. *O vagon descarrilhado*. Rio de Janeiro: Record, 2002.
- LACERDA, A. C. de (1998). *O impacto da globalização na economia brasileira*. São Paulo: Editora Contexto, 1998.
- _____. (org). *Desnacionalização: riscos, mitos e desafios*. São Paulo: Editora Contexto, 2000.
- _____. O Brasil na contramão? Reflexões sobre plano real, globalização e política econômica. São Paulo: Saraiva, 2001.
- _____. Globalização e investimento estrangeiro no Brasil. São Paulo: Saraiva, 2003.
- NAKANO, Y. Globalização, competitividade e novas regras de comércio mundial. In: *Revista de Economia Política*. São Paulo: Nobel, v. 14, n. 4, 1994.
- SOBEET. *Novas evidências sobre o IDE no Brasil*. Carta da Sobeet, Sociedade Brasileira de Estudos de Empresas Transnacionais e Globalização Econômica. Ano V, n. 24, 2003.
- UNCTAD. World Investment Report: Promoting Linkages. Genebra, 2001.
- _____. World Investment Report: Cross-border Mergers and Acquisitions and Development. Genebra, 2000.
- _____. Trade and Development Report. Nações Unidas. Nova York, 2002.

Artigo recebido para publicação em 20/10/2003
e aprovado em 20/11/2003