

INVESTIMENTO EXTERNO DIRETO E A INSERÇÃO INTERNACIONAL DOS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO: A EXPERIÊNCIA DA CHINA E DO BRASIL

Foreign Direct Investment and Developing Countries Insertion in the International Scene: the experience of China and Brasil

Andréia Polizeli Sambatti¹

Denise Rissato²

Augusto Cezar Brandenburg³

RESUMO

O presente trabalho objetiva discutir o papel do investimento externo direto na inserção internacional dos países em desenvolvimento, destacando a experiência da China e do Brasil. Para tanto, adotou-se como procedimento de análise o método comparativo. Conclui-se que a condução, por parte do governo chinês, do processo de abertura e reforma da economia influenciou de forma efetiva no direcionamento e na contribuição do investimento externo direto para a inserção externa mais ativa do país, dada a preferência pela abertura aos investimentos estrangeiros visando incentivar o comércio internacional, por meio da promoção das exportações de produtos de tecnologia avançada. No Brasil, por sua vez, com a abertura econômica, não houve uma política de direcionamento do investimento externo direto para dinamizar a atividade produtiva e gerar novos produtos de exportação, especialmente os de alto valor agregado, pelo contrário, a maior parte desses investimentos foi canalizada para o setor de serviços, como consequência do processo de privatização, assumindo a forma de fusões e aquisições com a compra de ativos já existentes. Além disso, o governo utilizou o investimento externo direto para financiar os déficits em transações correntes e não criou novas competências competitivas para romper com a inserção passiva do país no cenário internacional.

Palavras-chave: Investimento Externo Direto; Inserção Internacional; China, Brasil.

ABSTRACT

This paper discusses the role of foreign direct investment in the international insertion of developing countries, highlighting the experience of China and Brazil. For this procedure analysis was carried out based on the comparative method. Results showed that the Chinese government conduction on the process of economy opening and reform effectively influenced the direction and the contribution of foreign direct investment to insert the country more actively worldwide, given the preference for foreign investment in order to encourage international trade by promoting high technology products exportation. On the other hand, in Brazil, as the economy openness, there was not an economic policy direction of foreign direct investment to boost the productive activities and generate new export

1 Professora da Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Campus de Cascavel - UNIOESTE, Brasil. Possui mestrado em Teoria Econômica pela Universidade Estadual de Maringá - UEM, Brasil. Desenvolve estudos nas áreas de Macroeconomia e Economia Internacional. Contato: andreiarun@gmail.com

2 Professora da Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Campus de Foz do Iguaçu - UNIOESTE. Possui mestrado em Economia Aplicada pela Escola Superior de Agricultura da Universidade de São Paulo - ESALQ/USP, Brasil Contato: denise.rissato@hotmail.com

3 Possui graduação em Ciências Econômicas pela Universidade do Oeste do Paraná - UNIOESTE, Brasil. Contato: guttobrandenburg@hotmail.com

products, especially high-value, on the contrary, most of these investments was channeled into the service business, as a consequence of the privatization process, taking the form of mergers and acquisitions with the purchase of existing assets. In addition, the government used foreign direct investment to finance current account deficits and did not create new competitive skills to break the passive insertion of the country on the international scene.

Key words: Foreign Direct Investment; International Insertion; China, Brazil.

INTRODUÇÃO

Conforme Batista (1998) e Tavares (1997), houve, no início da década de 1970, um processo gradativo de liberação do movimento internacional de capitais. Sobretudo, ocorreu um desmantelamento dos controles internacionais sobre esses capitais, em um período de desregulamentação dos mercados domésticos, onde se intensificaram as inovações financeiras e tecnológicas, com predomínio da transnacionalização dos bancos e das empresas.

Diante disso, de acordo com Tavares (1997, p.49), a empresa transnacional surgiu como uma invenção do sistema americano, no momento em que o mercado interno dos Estados Unidos passou a crescer menos que os potenciais de expansão de suas grandes empresas e estas perceberam a necessidade de expandir-se internacionalmente, revelando o seu “grande potencial de acumulação por conter todas as caras do capital: agrário, urbano, mercantil, industrial e financeiro”.

Em consequência disso, houve um grande movimento de internacionalização do capital produtivo sob influência das empresas transnacionais norte-americanas, que se valeram do cenário de ampla liberalização dos fluxos de capitais. Formou-se assim, conforme Chesnais (1996), um espaço internacional de forte concorrência, onde se tornou difícil a diferenciação entre mercados domésticos e externos.

Isso posto acarretou, a partir dos anos 1980, no sistema capitalista mundial, uma maior interdependência econômica e financeira dos países, pautada na intensificação da liberalização dos mercados cambiais e da desregulamentação dos fluxos de capitais. A esse processo, chamou-se de globalização financeira, um fenômeno que teve como principal efeito, o crescimento da circulação dos fluxos de capitais especulativos e financeiros (LACERDA, 2004; TRICHES; RAGUSE, 2006).

Segundo Lacerda (2004), a globalização financeira ocorrida nos anos 1980 consistiu em uma pré-condição para a ampliação dos fluxos de investimento externo direto (IED) e de portfólio, bem como para as alterações que se sucederam no paradigma tecnológico, uma vez que a crescente disponibilidade de recursos, decorrente da maior mobilidade de capitais e das novas formas de engenharia financeira, viabilizou o processo de reestruturação produtiva e tecnológica que se iniciou naquela década.

Então, subordinada à globalização financeira, esteve a globalização produtiva que, para Gonçalves (2003) e Lacerda (2004), caracterizou-se como um processo de expansão do comércio internacional e dos fluxos de investimento externo direto. A globalização produtiva, por conseguinte, além de ter provocado uma maior interdependência entre as cadeias produtivas dos países, intensificando o processo de concorrência internacional, também atuou decisivamente na internacionalização produtiva realizada, em escala global, pelas empresas transnacionais.

No que se refere ao principal agente do processo de globalização da produção, Chudnovsky (1999, p.14) faz referência às transnacionais como as propulsoras “da crescente e aparentemente irreversível integração e interdependência das economias nacionais, manifesta no aumento não só do comércio de bens e serviços, como também nos fluxos internacionais de tecnologia, financeiros e de recursos humanos qualificados”. Isso porque, segundo Diniz (2005), essas empresas ao espalharem mundialmente plantas especializadas em partes do processo de produção, ampliaram a integração produtiva e intensificaram os fluxos de comércio entre os países.

Desse modo, existe uma forte e crescente associação, na economia mundial, entre os fluxos

de comércio e de investimentos, induzidos pelas empresas transnacionais. Por conseguinte, para Lacerda (2004), o processo de internacionalização das empresas consiste em um fator preponderante na expansão do comércio internacional, tanto que no início dos anos 2000, existiam 65.000 transnacionais no mundo, com 850.000 filiais, um patrimônio de US\$ 25 trilhões, gerando 54 milhões de empregos diretos, com um faturamento de US\$ 19 trilhões e perfazendo 66% das exportações mundiais.

Como reflexo da importância assumida pelas empresas transnacionais no processo de globalização produtiva, Barbosa (2005, p.5) afirma que, durante os anos 1990, houve uma intensificação dos fluxos globais de investimento externo direto realizados por essas empresas, saltando de uma média anual de US\$ 254 bilhões, em 1995, para cerca de US\$ 1,2 trilhão em 2000. Conforme acrescenta Silva (2006), contribuíram para esse dinamismo a reestruturação industrial nos países desenvolvidos, a apreciação do dólar em relação ao iene e a outras moedas européias a partir de meados da década de 1990, a liberalização financeira, comercial e tecnológica em muitos países, a disponibilidade de instrumentos financeiros para efetuar as operações entre empresas, as modificações nas estruturas regulatórias do investimento externo direto e os programas de privatizações nas nações em desenvolvimento.

Apesar desses fluxos terem se concentrado nos países desenvolvidos, houve uma crescente participação dos países em desenvolvimento na captação desses investimentos, elevando-se de 17%, no total mundial, no início dos anos 1990, para 43,3% no final dos anos 2008. Esse crescimento decorreu da busca de novos mercados por parte das empresas transnacionais, como forma de diversificar suas estratégias de localização e de investimento, para complementar as suas plantas nos mercados maduros dos países desenvolvidos. Além disso, os países em desenvolvimento implementaram um processo de ajuste macroeconômico e de desregulamentação que motivaram a expansão das empresas globais para seus mercados (LACERDA, 2007).

Com isso, Lacerda (2007) atesta que a inserção externa ativa dos países em desenvolvimento

depende da integração dessas economias às cadeias produtivas globais, mediante a atração de filiais das grandes empresas transnacionais, realizadoras de investimento externo direto. Sendo que, os impactos desses investimentos poderão ser positivos e/ou negativos, dependendo da capacidade de articulação das estratégias globais dessas empresas com os objetivos dos países, daí a importância de uma coesão entre as políticas macroeconômicas e as políticas de competitividade para validar esses objetivos. Portanto, as especificidades do investimento externo direto no que tange à quantidade e, especialmente, à qualidade (contribuição para o crescimento e, por conseguinte, para o desenvolvimento) podem estar associadas ao papel que cada país atribui a essa modalidade de capital dentro das suas estratégias de inserção externa e de desenvolvimento.

Nesse sentido, conforme Medeiros (2003) e Silva (2006), as taxas de crescimento econômico distintas entre as regiões em desenvolvimento podem ser resultantes da forma assumida pelo investimento externo direto em seus países. Sendo assim, o crescimento expressivo da Ásia pode ser relacionado com o estímulo dado, por essa região, a entrada de investimento externo direto voltada à implantação de novas capacidades produtivas. Por sua vez, o baixo crescimento da América Latina pode ser associado às políticas macroeconômicas e de atração inadequadas, tendo em vista o predomínio dos investimentos em fusões e aquisições, concentrando-se nos setores não comercializáveis.

Com base no exposto, este trabalho objetiva discutir o papel do investimento externo direto na inserção internacional dos países em desenvolvimento, a partir de um contexto de abertura econômica e adoção de políticas de incentivo à entrada de capital, destacando a experiência da China e do Brasil. A escolha dos referidos países decorreu da importância enquanto polos de atração dessa modalidade de investimento, a partir dos anos 1990, e por constituírem-se, em um contexto de globalização, em exemplos claros de inserção ativa e passiva, respectivamente, na economia mundial.

Para o desenvolvimento do objetivo proposto, adotou-se como procedimento de análise o método comparativo. A justificativa para essa comparação

reside no fato de que a China e o Brasil apesar de estarem inseridos no mesmo processo de reestruturação do capitalismo mundial, no contexto dos BRICS (Brasil, Rússia, Índia e China), e apresentarem características semelhantes quanto à dimensão territorial, nível de desenvolvimento, potencial de crescimento do mercado consumidor e abertura da economia recente ao capital externo, atribuíram um papel diferenciado ao investimento externo direto enquanto estratégia de inserção internacional.

Por conseguinte, trata-se de uma pesquisa explicativa, de caráter bibliográfico, pautada na busca pela discussão dos fatores que contribuíram para essa inserção distinta na dinâmica externa. Para tanto, utilizou-se de um conjunto de informações e dados secundários disponibilizados em livros, teses, revistas especializadas, textos de discussão e sites de instituições, como a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e Sociedade Brasileira de Estudos de Empresas Transnacionais (SOBEET). Ademais, a discussão tecida foi embasada em uma literatura específica, com enfoque macroeconômico, do tema em questão.

A estrutura proposta neste artigo contempla, além desta introdução, mais quatro seções: na segunda, definiu-se investimento externo direto; na terceira, apresenta-se uma evolução do fluxo mundial de investimento externo direto, com destaque especial para Ásia e América Latina, enquanto regiões em desenvolvimento; na quarta seção, discute-se a importância do investimento externo direto enquanto estratégia inserção internacional da China e do Brasil. Por fim, nas considerações finais será feita uma síntese das principais questões abordadas no trabalho.

2. INVESTIMENTO EXTERNO DIRETO: DEFINIÇÕES

Os investimentos internacionais podem ser classificados em investimentos de portfólio, quando são influenciados pelo retorno de um ativo e não se direcionam ao controle operacional de uma empresa, e em investimento externo direto, quando

os capitais envolvem a propriedade parcial ou total do ativo em questão (OCDE, 1998).

Na recente literatura sobre a mobilidade internacional do capital, o investimento externo direto é visto como uma das principais formas de internacionalização da produção, com participação no crescimento econômico e na integração global dos países. Por isso, torna-se oportuna a apresentação de uma definição desse tipo de capital.

O investimento externo direto é definido pelo interesse duradouro em uma empresa na qual a exploração sucede em outro país que não o do investidor, com o intuito de influenciar de forma efetiva na gestão dessa empresa receptora do recurso. Essa modalidade de investimento abrange uma relação de longo prazo em que o investidor possui influência expressiva na administração da empresa residente e ocorre, por conseguinte, de duas formas: como investimento novo (greenfield) ou pela aquisição ou fusão de uma empresa local já existente, que pode ser pública ou privada, envolvendo a transferência de controle para um não-residente (OCDE, 1998; UNCTAD, 2000).

Com o surgimento do investimento externo direto, passou-se a denominar a empresa de capital internacional de multinacional, definida como um grande empreendimento nacional, que possui ou controla filiais de produção em outros países e faz parte de setores industriais concentrados (LACERDA, 2004). No entanto, a partir de 1970, a expressão transnacional tem sido mais utilizada, significando que apesar de uma empresa possuir uma única nacionalidade pode atuar, por meio de suas filiais, em diversos países.

Desse modo, a empresa transnacional é definida como uma empresa que controla ativos de outras entidades em economias que não a da matriz, por meio da participação acionária. Esse controle ocorre quando a empresa de capital externo detiver 10% ou mais das ações ordinárias ou o direito de voto em uma empresa incorporada (UNCTAD, 2000).

Esse conceito está relacionado à ideia de internacionalidade ou supranacionalidade, já que a empresa transnacional é considerada o principal agente do processo de globalização produtiva,

de concentração e de centralização do capital em escala global (GONÇALVES, 2003; LACERDA, 2004).

Dentre os fatores que motivam as empresas transnacionais a investir, destacam-se: a) fatores clássicos (baixo custo de mão-de-obra e proximidade geográfica), b) estabilidade econômica; c) presença de capacidade instalada de pesquisa e desenvolvimento, bem como de publicação; d) existência de gerências organizacionais eficientes; e) incentivos e riscos políticos e f) programas de privatização. E no caso específico dos países em desenvolvimento, acrescenta-se também: g) tamanho do mercado; h) dotação dos recursos naturais; i) grau de abertura comercial; j) redução das restrições a entrada do investimento externo direto (LEONARDI, 2006).

Ademais a que se destacar que as empresas transnacionais têm sido consideradas como importantes fontes de financiamentos, propulsoras da difusão de inovações tecnológicas, geradoras de oportunidades de empregos e, portanto, agentes imprescindíveis no fomento ao crescimento e desenvolvimento econômico dos países receptores, especialmente os países em desenvolvimento.

3. EVOLUÇÃO DO FLUXO MUNDIAL DE INVESTIMENTO EXTERNO DIRETO

O investimento externo direto global cresceu de maneira ininterrupta desde os anos 1950, todavia a que se destacar que essa expansão foi mais acelerada desde meados dos anos 1980, quando os fluxos de desse investimento passaram a ter uma taxa de crescimento maior do que os fluxos de comércio e do que o crescimento do produto interno bruto (PIB) mundial (DINIZ, 2005).

De acordo com Silva (2006, p.9), os fluxos de investimento externo direto “cresceram a uma taxa de, aproximadamente, 29% ao ano, entre 1983-1989, superando em mais de três vezes o ritmo de crescimento das exportações mundiais, e em cerca de quatro vezes a taxa de crescimento do Produto Mundial”.

A autora ressalta que esse crescimento foi mais concentrado na segunda metade da década,

quando o investimento externo direto passou de US\$ 53,7 bilhões em 1985 para US\$ 196 bilhões em 1989, abrangendo as economias avançadas e alguns países em desenvolvimento. Em termos gerais, na década de 1980, os fluxos desse investimento atingiram o montante de US\$ 1,092 trilhão, um valor muito acima da cifra de US\$ 296,23 bilhões alcançada na década de 1970.

No que tange à dinâmica apresentada pelo investimento externo direto na década de 1980, Lima Junior (2005) e Silva (2006) afirmam que o seu desempenho esteve fortemente atrelado às fusões e aquisições ocorridas essencialmente no âmbito dos países da Tríade (Estados Unidos, União Européia e Japão).

Ainda naquela década, houve a ascensão do Japão como o maior investidor mundial, da Ásia, como principal *locus* de captação de investimentos, e emergência do setor de serviços, como principal destino dos investimentos, cuja participação no final da década já era de 50%, em termos de estoque.

Além disso, quando se analisa o fluxo mundial de investimento externo direto a partir de 1980, podem ser delimitados três períodos que correspondem a três padrões de crescimento e de distribuição, sendo o primeiro de 1983 a 1987, o segundo de 1988 a 1992 e o terceiro de 1993 a 2000 (AMAL; SEABRA, 2005).

Com relação ao primeiro período, observou-se uma taxa de crescimento dos fluxos globais de investimento externo direto da ordem de 29%, acompanhado de uma média total anual de US\$ 72,5 bilhões. O seu dinamismo de crescimento nesse período esteve fortemente condicionado pela atuação dos países da Tríade, com uma participação de 76% nos fluxos mundiais, ante 24% dos países em desenvolvimento.

No segundo período, ocorreu uma diminuição no ritmo desse crescimento, com taxa média anual da ordem de 1%, sendo que o volume anual médio atingiu um patamar de US\$ 178,2 bilhões (AMAL; SEABRA, 2005).

Segundo Silva (2006), a queda dos fluxos de investimento externo direto, no início dos anos 1990, foi motivada por uma combinação de fatores,

como a recessão econômica nos principais países desenvolvidos que reduziram as oportunidades rentáveis de investimento das grandes empresas, a acomodação do processo de fusões e aquisições, dada a desaceleração nos planos de expansão das empresas em um cenário de maior competição internacional, as novas incertezas advindas do processo de unificação europeia e a queda de juros internacionais, redirecionando os investimentos externos diretos ao setor de serviços financeiros.

Já no terceiro período, pode-se dizer que, após 1993, os fluxos mundiais experimentaram uma fase de rápida expansão, uma vez que os planos de investimentos foram retomados. Colaboraram para isso, de acordo com Silva (2006), o processo de liberalização financeira, comercial, tecnológica e da estrutura regulatória do investimento externo direto, bem como a implementação dos programas de privatização em muitos países, que promoveram novas oportunidades de negócios aos investidores estrangeiros. Como consequência, os investimentos externos diretos saltaram de, aproximadamente, US\$ 243 bilhões em 1990, para cerca de US\$ 1,2 trilhão em 2000, acumulando nesse período um total de US\$ 5,18 trilhões.

Não obstante, diferentemente dos anos 1980, a expansão desses fluxos de capital pós-recessão de 1991-1992 ocorreu sob a liderança dos Estados Unidos, que se mantiveram como os principais captadores dessa modalidade de investimento no mundo e retomaram o posto de maiores investidores, que haviam perdido para o Japão na década anterior.

Além disso, se o fluxo de investimento externo direto no pós-guerra visava ampliar o investimento produtivo, especialmente, na indústria manufatureira e apresentava uma distribuição geográfica mais abrangente, nas décadas de 1980 e 1990 a sua dinâmica caracterizou-se por: "i) um crescimento sem paralelo das operações de fusões e aquisições transfronteiras, acompanhado da expansão do investimento de portfólio e da formação de megacorporações; ii) uma distribuição espacial concentradora; e iii) sua preferência pelo setor de serviços" (SILVA, 2006, p.10).

Sendo assim, uma parte significativa desses investimentos gerou apenas uma transferência de patrimônio, não promovendo uma elevação da capacidade produtiva das economias. De acordo com Gregory e Oliveira (2005) e Lacerda (2004), estima-se que 90% dos investimentos externos diretos realizados no mundo se relacionam com a compra e venda de empresas já existentes, indicando que os mesmos estão cada vez menos ligados ao crescimento da capacidade produtiva dos países.

No que diz respeito à distribuição geográfica dos fluxos de investimento externo direto, apesar dos países desenvolvidos terem sido os que mais receberam e realizaram esse tipo de investimento, observou-se, ao longo dos anos 1990, uma maior participação dos países em desenvolvimento nesses fluxos, acumulando um total de US\$ 1,2 trilhão (SILVA, 2006).

Para Lacerda (2007), o que explica essa maior participação dos países em desenvolvimento na captação desse tipo de capital, a partir da década de 1990, é o somatório de alguns fatores, tais como: a liquidez advinda do processo de globalização financeira, as estratégias de diversificação e expansão de mercado adotadas pelas empresas transnacionais e as próprias políticas de atração de investimento externo direto implementadas pelos países em desenvolvimento – políticas de ajuste macroeconômico, de abertura comercial e financeira e de privatizações. Ou seja, conforme acrescenta Amal e Seabra (2005), passaram a representar um papel central na distribuição dos fluxos mundiais de investimento externo direto as vantagens ligadas, especificamente, aos fatores locais. Entre esses fatores, destacaram-se a estrutura e dimensão dos mercados internos, o grau de abertura e de inserção externa das economias receptoras desse capital e o quadro institucional para garantir o funcionamento do mercado, refletindo uma alteração substancial nos próprios fatores determinantes do investimento externo direto.

Desse modo, entre 1990-2000, as economias em desenvolvimento captaram em média US\$ 131,4 bilhões, com participação nos fluxos totais recebidos

de 27%, contra 22% nos anos 1980. Também elevaram sua participação nos investimentos realizados, de 2,4%, na década 1980, para 10,3%, em média, nos anos 1990. Nesse cenário, merece destaque a Ásia, como a região em desenvolvimento que mais atraiu investimento externo direto, tanto que os fluxos desse capital se elevaram de US\$ 23 bilhões, em 1990, para US\$ 105 bilhões em 1999, totalizando no final da década um montante de US\$ 668,7 bilhões e respondendo, por conseguinte, por 58% do investimento externo direto direcionado aos países em desenvolvimento e por 73% do investimento realizado no exterior (SILVA, 2006).

A importância da Ásia nos fluxos de investimento externo direto, nesse período, decorreu do excelente desempenho dos países do Leste, Sul e Sudeste Asiático, com relação ao produto interno bruto, ao tamanho e dinamismo do mercado, ao crescimento das exportações e ausência de dívida externa. Dos países asiáticos, a China foi o que mais atraiu essa modalidade de capital, 40%, acumulando de 1990 a 1999, cerca de US\$ 213,7 bilhões, ocupando o terceiro lugar no *ranking* dos principais recebedores de investimento no âmbito mundial e o primeiro lugar entre as nações em desenvolvimento (ACIOLY, 2005).

Dentre os condicionantes do investimento externo direto na China, nos anos 1990, pode-se elencar, de acordo com Brandenburg e Sambatti (2008): a) o rápido crescimento econômico; b) as especificidades locais, como o tamanho e o potencial de expansão do mercado consumidor e a mão-de-obra abundante, barata e com relativa qualificação; b) a estabilidade e previsibilidade das políticas macroeconômicas adotadas pelo governo chinês; c) o papel do governo na condução das políticas de incentivos fiscais, tais como isenção do imposto de renda para certos projetos, diminuição das alíquotas de exportação e importação, além de uma baixa carga tributária; de *marketing*, por meio da exposição na mídia internacional de informações referentes à cultura chinesa, taxas de crescimento elevadas, amplo mercado consumidor, custo de mão-de-obra reduzido e, ainda, de concorrência, possibilitando uma maior estruturação dos setores

econômicos; d) a atuação do governo na adoção de medidas práticas visando regulamentar e reduzir as restrições impostas ao investimento externo direto, como o estabelecimento de legislações distintas para cada tipo de empresa com capital estrangeiro e; e) a política de incentivos a dispersão geográfica desse tipo de capital para além das áreas costeiras.

No que diz respeito ao movimento crescente de fusões e aquisições, é válido observar que o mesmo consistiu no principal motivador dos investimentos externos diretos nos últimos anos, sobretudo nos anos 1990. Para Silva (2006), esse movimento foi viabilizado por meio das inovações financeiras sucedidas nos mercados de capitais, mediante a criação de fundos emprestáveis necessários para dar suporte às grandes operações entre as empresas. Nesse caso, os países em desenvolvimento também acompanharam, ainda que em menor grau, a tendência dos países desenvolvidos em absorver os fluxos de investimento externo direto relacionados ao processo de fusões e aquisições.

Apesar do predomínio da Ásia na captação de investimento externo direto destinado aos países em desenvolvimento, isso não se manteve em relação a sua participação nas fusões e aquisições. Na China, por exemplo, a inserção nos fluxos desse capital não esteve relacionada ao fenômeno das fusões e aquisições, tanto que na década de 1980, essas operações eram inexistentes e no período de 1990-1999 somaram US\$ 9 bilhões, com uma participação média de 3,1% (ACIOLY, 2005; UNCTAD, 2000).

Desse modo, o peso da Ásia no total de fusões e aquisições englobando os países em desenvolvimento foi somente 33%, enquanto a América Latina foi de 65%, atingindo US\$ 210,4 bilhões, no mesmo período. Isso posto, pode-se dizer que a maior inserção da América Latina e Caribe nos fluxos de investimento externo direto esteve atrelada ao processo de fusões e aquisições mundiais, atingindo 46%, como consequência das políticas de abertura econômica, privatização e redução das barreiras à entrada de capital implementadas nesses países. O Brasil foi o país que mais se envolveu nesse processo, 30% desse total, seguido pela Argentina

(24,6%), México (10,2%), Chile (6,5%), Venezuela (4,5%) e Colômbia (4,1%) (SILVA, 2006).

Ainda, conforme a autora, a América Latina e Caribe receberam nos anos 1990 um montante de US\$ 452 bilhões na modalidade de investimento externo direto. Nesse caso, o Brasil foi líder da região com uma participação média de 22%, ocupando o segundo lugar no ranking dos países em desenvolvimento, influenciado pela estabilização econômica, pela captação da indústria automobilística e pelas oportunidades criadas pelas privatizações, ou seja, os mesmos motivos que estimularam a vinda de capitais para a região da América Latina. No que tange às privatizações, por meio do investimento externo direto, vale mencionar que o Brasil captou US\$ 32 bilhões, enquanto na China não ultrapassou o valor de US\$ 400 milhões ao longo da década (ACIOLY, 2005; LACERDA, 2004; UNCTAD, 2000).

Outro dado importante no que se refere à entrada de investimento externo direto nos países em desenvolvimento pode ser visualizado com o caso do Brasil e da China. De acordo com Lima Junior (2005), enquanto o Brasil captava 20% do investimento direcionado às economias em desenvolvimento nos anos 1970, esse percentual se reduziu pela metade na década de 1990, ao contrário da China que apresentou um acréscimo de 30% nos investimentos recebidos entre os anos 1970 e 1990. A que se destacar também, que na China a maior parte dos investimentos recebidos se concentraram no setor de manufaturas, através de instalações de novas plantas. No Brasil, por sua vez, a entrada de investimento externo direto se deu sob a forma de fusões e aquisições de suas empresas e com peso maior dos investimentos no setor de serviços.

A partir de 2000, dando sequência a evolução dos fluxos de investimento externo direto, verificou-se uma desaceleração no ritmo de seu crescimento. De acordo com Leonardi (2006) e Lima Junior (2005), após alcançar um ápice de US\$ 1,2 trilhão em 2000, o fluxo global investimento externo direto experimentou uma queda considerável entre os anos de 2001 e 2003, passando de US\$ 817 bilhões no ano de 2001 para, aproximadamente, US\$ 559 bilhões em 2003. Essa redução pode ser explicada, segundo Gregory e Oliveira (2005), pela conjuntura internacional desfavorável, como a queda nas bolsas americanas, o desaquecimento da economia global observada após os atentados contra os Estados Unidos em 2001, a descoberta das fraudes na contabilidade das grandes empresas americanas e a desaceleração das operações de fusões e aquisições.

Os países desenvolvidos, de acordo com Silva (2006), tiveram uma queda maior na entrada de investimento externo direto, de US\$ 1,1 trilhão em 2000 para US\$ 366 bilhões em 2003, com uma participação de pouco mais de 65% contra 80% em 2000. Em 2007, essa participação foi de 68,1% (SOBEET, 2008a). Os países em desenvolvimento, por sua vez, apesar de terem absorvido menos investimentos, em termos de valor, elevaram sua participação em virtude de uma maior desconcentração dos fluxos de investimento externo direto em favor dos países em desenvolvimento, passando de 18% em 2000 para 31% em 2003, conforme Tabela 1. De acordo com Lacerda (2007), em 2005, esses fluxos de investimento representavam 36% do total contra 23% na média dos anos 1980. E, em 2007, segundo dados da Sobeet (2008a), atingiu apenas 27,3%.

Tabela 1 - Distribuição dos fluxos de investimento externo direto entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento - 2000-2003

(Em %)

Região	2000	2001	2002	2003	Média 2001-2003
Países desenvolvidos	80,4	71,5	70,7	65,5	69,2
Países em desenvolvimento	17,7	25,4	24,9	30,7	27,0

Fonte: Silva (2006, p.65)

NOTA: Dados da UNCTAD.

Além disso, conforme Gregory e Oliveira (2005), enquanto a queda dos fluxos de investimento externo direto nos países em desenvolvimento foi de 15%, passando de US\$ 246 bilhões para US\$ 209 bilhões em 2001, no Brasil essa redução foi mais expressiva, ou seja, 33%. A explicação para esse fato está na diminuição das privatizações, na crise energética e na instabilidade advinda do processo eleitoral. No entanto, em 2007, houve uma recuperação dos investimentos externos diretos absorvidos pelo Brasil, atingindo US\$ 34,6 bilhões. Com isso, segundo a Sobeet (2008b), o Brasil assumiu a décima quarta posição entre os países que mais receberam essa modalidade de capital no mundo e a quarta posição entre os países em desenvolvimento, ficando atrás apenas da China, Hong Kong e Rússia.

No mais, em linhas gerais, com relação à dinâmica do investimento externo direto evidenciada no decorrer dos últimos 20 anos, do século XX, Silva (2006) salienta tendências diferenciadas entre os países, como reflexo de distintas estratégias adotadas por governos e empresas atuantes no processo de globalização. Nesse contexto, a autora relaciona alguns fatores que condicionaram fortemente, durante a década de 1990, a configuração assumida pelo investimento externo direto e o tipo de contribuição dessa forma de investimento para o desenvolvimento dos países.

Primeiramente, faz menção ao projeto europeu de constituição de um mercado único para enfrentar a concorrência dos Estados Unidos e do Japão na arena internacional. Adicionalmente, evidencia a situação de endividamento externo das economias latino-americanas nos anos 1980, que acarretou em programas de modernizações institucionais baseados na intensa abertura comercial e financeira dos mesmos. E, ainda, inclui a efetivação do projeto de industrialização dos países asiáticos, onde se destacou o desejo da China de vincular a atração do investimento externo direto ao fomento de suas empresas nacionais.

No mais, é pertinente que sejam observadas no próximo item, as diferenças existentes entre os países em desenvolvimento no que tange às suas estratégias de inserção internacional a partir dos

fluxos globais de investimento externo direto, com enfoque na China e no Brasil.

4. INVESTIMENTO EXTERNO DIRETO ENQUANTO ESTRATÉGIA DE INSERÇÃO INTERNACIONAL DOS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO: A EXPERIÊNCIA CHINESA E BRASILEIRA

Segundo Lacerda (2004, p.58), a inserção dos países em desenvolvimento na economia mundial tem ocorrido de forma diferenciada e isso pode ser constatado por meio do comparativo entre a performance dos países latino-americanos e a dos asiáticos. Conforme o autor, “enquanto a América Latina caracterizou-se por uma inserção passiva no processo de globalização, os países asiáticos souberam articular a abertura dos seus mercados com os objetivos estratégicos”. No que se refere a esses objetivos estratégicos, destacam-se as políticas econômicas voltadas para uma maior participação desses países no comércio internacional, principalmente através das exportações.

Desse modo, enquanto na Ásia houve uma inserção baseada predominantemente no fluxo de comércio e investimento externo direto novo (*greenfield*), na América Latina ocorreu uma integração na forma majoritária de fluxos financeiros, com peso relevante dos investimentos externos diretos destinados ao setor de serviços. Além disso, embora se caracterizem como os maiores absorvedores do investimento externo direto nos anos 1990, os países asiáticos não sofreram tanta influência dos processos de fusões e aquisições mundiais, como ocorreu com os países latino-americanos, conforme evidenciado no item anterior.

A compreensão dessa aparente contradição nos reporta novamente à questão das diferenças entre os países em desenvolvimento no que diz respeito às suas estratégias de inserção internacional, a partir da atração dos investimentos externos diretos. Isso porque, enquanto os primeiros adotaram uma estratégia ativa e de engajamento ao novo paradigma produtivo e comercial, os segundos optaram por uma inserção passiva ocasionando, em muitos casos, um baixo crescimento econômico e uma elevada vulnerabilidade externa.

Essa inserção diferenciada da Ásia e da América Latina à economia globalizada esteve intimamente ligada à adoção de políticas econômicas distintas, bem como ao papel que cada região atribuiu ao investimento externo direto dentro das suas estratégias de inserção. Pode-se afirmar que na América Latina adotou-se uma política de abertura comercial que favoreceu os processos de fusões e aquisições, com predomínio desse capital nas áreas de serviços e telecomunicações. Contudo, no que diz respeito às políticas de inserção adotadas na Ásia, essas disseram respeito principalmente à abertura ao investimento externo direto canalizado para o setor exportador desses países, como um estímulo ao desenvolvimento das suas cadeias produtivas.

Na tentativa de entender melhor essas diferenças, será tratado nessa etapa do trabalho, especificamente, a experiência da China e do Brasil.

Nos anos 1990, a China e o Brasil modificaram seus respectivos marcos regulatórios no que tange ao capital externo, com o intuito de atrair fluxos de investimento direto. No entanto, os resultados obtidos, quanto à natureza e direção, foram diferentes em ambos os países, mesmo porque as ações dos governos, quanto às políticas de atração desse capital, não foram semelhantes. No caso do Brasil, o investimento externo direto esteve concentrado no setor de serviços (finanças e telecomunicações) e fortemente atrelado à aquisição de empresas públicas e privadas. Na China, por sua vez, o mesmo concentrou-se nos setores industriais, especialmente nas atividades de maior valor agregado, voltados para as exportações (ACIOLY, 2005).

As experiências econômicas de Brasil e China são faces de uma mesma moeda. O contexto que viabilizou a modernização produtiva da China, transformando-a em “fabrica do mundo” e em “máquina de exportação” foi o mesmo que permitiu a liberalização forçada de mercados e a desnacionalização de importantes setores econômicos, como no caso do Brasil, e a sua condição de grande exportador de *commodities* (SOUZA; PIRES, 2008, p.62).

Como consequência disso, China e Brasil apresentaram condições de crescimento e

desenvolvimento econômico distintos, ocorrendo um desempenho superior da China em relação ao Brasil. De acordo com Gonçalves (2002), a China cresceu no período de 1980 a 2000 a uma taxa média de 10,3%, enquanto a taxa de crescimento do Brasil foi somente de 2,9% no mesmo período. Para Jabbour, Acioly e Miguel (2006), essa trajetória não foi diferente no período 2000-2005, ou seja, enquanto a China apresentou uma taxa de crescimento de 9,3%, o Brasil apresentou um crescimento de 2,5%.

Para compreender o porque disso, torna-se necessário resgatar primeiramente alguns aspectos do processo de abertura e inserção externa da economia chinesa.

4.1 A EXPERIÊNCIA CHINESA

O processo de abertura comercial e econômica da China iniciou-se em 1979, fazendo com que o país passasse por reformas que visaram à modernização e uma melhor inserção externa do país, bem como lançaram as bases para a transição da economia chinesa ao regime de mercado. Nesse ambiente de modernização, o investimento externo direto passou a ser entendido como parte de um processo de abertura e reforma, visando elevar a participação do país no comércio internacional, bem como favorecer as parcerias com o capital estrangeiro para introduzir modernas técnicas administrativas nas empresas chinesas e, ainda, suprir as principais deficiências econômicas do país, tais como a falta de infraestrutura, de tecnologia avançada e a baixa competitividade internacional (ACIOLY, 2005; LEMOINE, 2000; ROSSI; MARQUES, 2005)

Em decorrência disso, houve a tomada de decisão por parte do governo chinês de permitir efetivamente a entrada no país do capital internacional, objetivando à modernização da economia, mas impondo certas limitações à atuação do investimento estrangeiro. Ou seja, investimentos como os de portfólio e os empréstimos bancários foram desestimulados, “de modo que o processo de abertura da economia chinesa dissesse respeito quase que exclusivamente à entrada de IED vinculado à sua política de comércio exterior” (ACIOLY, 2005, p.27-28), mesmo porque, em

virtude da falta de poder de compra da população, os investimentos estrangeiros foram orientados para a criação de setores produtivos exportadores, possibilitando ganhos de escala e de qualidade, dada a concorrência internacional.

Assim, conforme Gonçalves (2002), houve na China um caso de inserção ativa na economia mundial, pois o governo, no intuito de defender sua soberania nacional, optou por um financiamento externo que tornasse o país pouco dependente dos empréstimos bancários. Sampaio Junior (2003, p.459) acrescenta que o governo chinês decidiu recorrer ao capital internacional como uma estratégia de alavancar o desenvolvimento nacional, sendo que essa medida “consustanciou-se na adoção de uma política pragmática de investimentos diretos e de endividamento externo”.

Medeiros (2007) evidencia que, entre 1978 e 1979, a China passou a ser financiada internacionalmente e sua dívida externa cresceu cerca de 250%, sendo que os empréstimos dos credores oficiais expandiram em 743%. Já no período compreendido entre 1981 e 1983, os empréstimos dos credores oficiais se contraíram dada a crise da economia mundial observada naquele momento. A partir de 1984, a oferta de crédito voltou a crescer rapidamente, sendo que no ano de 1991, 60% da dívida chinesa pertencia aos bancos.

Contudo, como reflexo da forma diferenciada de inserção externa, no período de 1993-1998, a China reduziu sua dependência dos empréstimos estrangeiros, absorvendo somente 1,3% do total de empréstimos bancários e dos financiamentos oferecidos pelo sistema internacional aos países em desenvolvimento. Nesse contexto, pode-se perceber

um contraste com a situação do Brasil que, no mesmo período relacionado, absorveu 39,3% dessas formas de empréstimos e financiamentos. Desse modo, o investimento externo direto caracterizou-se como a principal forma de financiamento internacional da economia chinesa (GONÇALVES, 2002).

No que se refere à opção pelo endividamento externo, Medeiros (1999) atenta para o fato de que o Japão, durante a década de 1990, afirmou-se como o maior prestador a longo prazo da China, por meio de investimentos concentrados, especialmente, em projetos de infraestrutura e no setor industrial, com predominância dos investimentos em máquinas elétricas. O autor ainda considera que o governo chinês deu grande prioridade aos investimentos realizados no país, provenientes do Japão, aumentando de forma decisiva as relações entre os dois países.

Lemoine (2000) complementa que, devido a política ativa do governo chinês em atrair o investimento externo direto e às restrições impostas para outras formas de financiamento externo, o padrão do fluxo desse capital foi muito diferente do observado em outros países em desenvolvimento. Dessa maneira, tomando como referência o ano de 1997, observa-se pela Tabela 2 que, enquanto o investimento externo direto constituiu-se na maior fonte de financiamento na China (65% do estoque), no Brasil, predominaram os investimentos em títulos (49% do estoque).

Desse modo, verifica-se que a inserção externa chinesa, conforme Oliveira (2008), não fundamentou-se na captação de capitais de curto prazo, pela conta capital e financeira do balanço de pagamentos, mas pela opção do governo em

Tabela 2 - Estrutura do financiamento externo de países em desenvolvimento selecionados em 1997 (em % do estoque).

	Empréstimos	Títulos	Equity	IED
China	23	4	7	65
Brasil	20	49	9	22
México	19	28	18	35
Índia	24	2	51	24
Indonésia	30	8	17	45
Tailândia	84	4	5	7

Fonte: Lemoine (2000, p.22).

NOTA: Dados de Caisse des Dépôts et Consignations (1999).

promover uma base de exportação em larga escala de produtos manufaturados com o uso de tecnologias avançadas, preços competitivos e, por consequência, pela conta de transações correntes.

Além disso, embora tenha havido uma liberalização para a entrada do capital estrangeiro na China, prevaleceu um rígido controle político e regulatório sobre suas condições de atuação, por conseguinte, “a decisão de subordinar a atuação do capital internacional às diretrizes do planejamento central levou a China a mudar várias vezes suas prioridades em relação à política de investimento direto” (SAMPAIO JUNIOR, 2003, p.459). Sendo assim, de acordo com Acioly (2005), as condições de entrada do investimento externo direto no país foram estabelecidas de forma gradual e seletiva.

É importante mencionar que, ao mesmo tempo em que a China optou pela estratégia de abertura econômica, seu governo preocupou-se em proteger a soberania nacional diante dos rumos tomados pelo país no comércio internacional. Nesse cenário, Sampaio Junior (2003) afirma que, simultaneamente à preocupação em desenvolver as forças produtivas chinesas, houve também, por parte do governo, a adoção de medidas que impediram que a entrada de empresas estrangeiras levasse a uma desnacionalização da economia. Ou seja, segundo Rossi e Marques (2005), a política de estímulo a entrada de investimento externo direto estava voltada aos propósitos de desenvolvimento do Estado, daí a decisão de regulamentar a entrada desses investimentos a partir de uma visão de longo prazo.

Dentre os setores considerados estratégicos na atração de investimento externo direto na China, encontram-se: agricultura, infraestrutura, matérias-primas industriais, produtos de alta tecnologia, conservação de energia e proteção do meio ambiente (MEDEIROS, 2003).

Sampaio Junior (2003, p.5) também argumenta que o governo chinês tinha a intenção de que o capital externo contribuísse para “potencializar a incorporação de progresso técnico e ampliar a capacidade produtiva voltada para o atendimento do mercado interno” e para diminuir a rigidez da

pauta de importações e, por sua vez, aumentar a capacidade de exportação.

Portanto, de acordo com Rossi e Marques (2005), o investimento externo direto ao cumprir o papel de alavancar o crescimento das empresas chinesas e de transferir tecnologia para a indústria nacional, sempre mantendo o foco nos setores com viés exportador e gerador de empregos, fomentou o crescimento econômico e o consumo das famílias chinesas, dado o efeito multiplicador.

No mais, cabe explicitar no próximo item alguns aspectos do processo de abertura e inserção externa da economia brasileira.

4. 2 A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA

Nos anos 1980, de acordo Moraes (2003), a participação dos países desenvolvidos e em desenvolvimento nos fluxos de investimento externo direto estava atrelada ao processo de globalização que exigia das economias uma reestruturação produtiva. No entanto, no Brasil, essa reestruturação ocorreu de forma tardia tendo em vista que, na década de 1980, o país enfrentava a crise da dívida externa, com seus efeitos nas finanças públicas, na instabilidade macroeconômica e na estagnação da produção. Desse modo, foi a partir dos anos 1990 que se iniciou esse processo de reestruturação industrial, trazendo consigo um fluxo expressivo de investimento externo direto, transformando o país em um dos principais polos de atração desse capital, motivada pelos seguintes fatores domésticos:

- a) a abertura comercial, iniciada em 1991, que permitiu a modernização das empresas transnacionais instaladas no país, submetendo-as a competição internacional, através da elevação de importações de bens duráveis no curto prazo e de modificações estruturais no longo prazo, como queda nos custos e elevação da produção dada a expansão do mercado, pela criação do Mercosul.
- b) a estabilidade macroeconômica decorrente da implantação do Plano Real, em 1994, que possibilitou o planejamento de longo prazo das empresas;

- c) a diminuição da regulação sobre o investimento privado;
- d) o processo de integração regional, com aumento do mercado dada a criação do Mercosul; e
- e) os programas de privatização do setor de serviços e infraestrutura.

Esses fatores internos criaram um ambiente de harmonia que proporcionou a retomada da confiança por parte dos investidores internacionais e estimulou, juntamente com o excesso de liquidez de capital na economia mundial, a entrada de capitais no Brasil.

Diante disso, pode-se dizer que o país se inseriu no processo de globalização por meio da adoção de um conjunto de medidas liberalizantes, com intuito de promover a abertura comercial e a desregulamentação do mercado interno. Ou seja, o Brasil adotou um programa de estabilização apoiado em uma estratégia de abertura financeira, em que foram retirados todos os obstáculos à livre movimentação dos fluxos de capitais, com a desregulamentação do mercado financeiro, diferentemente da China, que promoveu uma abertura parcial e cautelosa de sua economia, permitindo a entrada apenas de capitais na modalidade de investimento externo direto (JABBOUR; ACIOLY; MIGUEL, 2006).

A China também praticou uma moderada liberalização na conta de transações correntes e manteve uma taxa de câmbio desvalorizada, ao contrário do Brasil, que promoveu uma ampla liberalização comercial e financeira que ocasionou, por conseguinte, uma valorização da taxa de câmbio. Isso posto impactou sobre as contas externas, uma vez que as importações foram estimuladas e as exportações se estagnaram, levando a um déficit na balança comercial (MEDEIROS, 2003). Segundo Lacerda (2004), as importações cresceram 143% de 1993 a 1997, enquanto as exportações aumentaram apenas 37% no mesmo período. O saldo da balança comercial que era favorável em 1993 (US\$ 13,3 bilhões) tornou-se deficitário em 1997 (US\$ 6,7 bilhões). Isso, somado a um déficit histórico na balança de serviços, agravado pela

remessas de lucros, dividendos e pagamentos de juros, gerou consideráveis déficits em transações correntes, passando de US\$ 592 milhões em 1993 para 30,4 bilhões em 1997.

A forma encontrada para financiar esses déficits foi a atração de capitais estrangeiros (tanto os diretos quanto os de portfólio), mediante o aumento da taxa de juros acima da praticada no exterior, conduzindo a economia brasileira a uma situação de dependência dos movimentos de capitais, aumentando a sua fragilidade e vulnerabilidade a choques externos (CARCANHOLO, 2005).

Então, pode-se dizer que a entrada de fluxos crescentes investimento externo direto na economia brasileira, na década de 1990, assumiu um papel preponderante no financiamento dos volumosos déficits em transações correntes e na sustentação da valorização cambial sucedida após a implantação do Plano Real. A que se destacar que, na segunda metade dessa década, o investimento externo direto superou o volume de ingresso de capitais de curto prazo, sendo a maior parte desses investimentos canalizada para o setor de serviços, basicamente nos de utilidade pública, como resultado do processo de privatização e de desregulamentação efetuado pelo governo brasileiro, sob a forma de fusões e aquisições transfronteiras, que não geram receitas de exportações. “Configurou-se, assim, um novo perfil para os fluxos de IED, caracterizado pela compra de ativos já existentes, e, sem uma contribuição significativa do ponto de vista do aprofundamento da estrutura industrial” (LIMA JUNIOR, 2005, p.2)

Portanto, no caso brasileiro, o peso das fusões e aquisições foi elevado desde o início, como reflexo da desnacionalização da propriedade de empresas locais (públicas e privadas), conforme explicitado na Tabela 3. A título de exemplo, em 1997, 64% do investimento externo direto recebido pelo país foi na modalidade de fusão e aquisição, isto é, dos quase US\$ 19 bilhões de investimentos diretos captados, cerca de US\$ 12 bilhões foram destinados à capacidade produtiva já existente na economia. E, ainda, em 1999 o volume de investimento externo direto destinado ao processo de privatização representou 30,7% do valor total líquido daquele

ano, perfazendo um montante de US\$ 8,7 bilhões (CARNEIRO, 2007; LIMA JUNIOR, 2005; SARTI; LAPLANE, 2002).

No entanto, essa situação foi distinta da que ocorreu na economia chinesa, em que o peso das fusões e aquisições aumentou de forma gradativa, como consequência da própria transnacionalização da estrutura produtiva proveniente do investimento externo direto (Tabela 3).

Ademais, cabe evidenciar que existe uma crença de que o investimento externo direto apresenta uma contrapartida de longo prazo, diferentemente dos investimentos de portfólio, elevando os níveis de poupança e investimento do país receptor do capital. Não obstante, na economia brasileira, por configurar-se na maioria dos casos em uma mera transferência de patrimônio, pela aquisição de ativos já existentes, não contribuiu para elevar a taxa de investimento do país, permanecendo desde o início dos anos 1990, em torno de 20% do produto interno bruto, enquanto na China atingiu 40%. E, ainda, agravou as contas externas em virtude das remessas de lucros e dividendos e por não aumentar as receitas das exportações (CARCANHOLO, 2005; LIMA JUNIOR, 2005; ROSSI; MARQUES, 2005).

Com base na discussão tecida nesse item, percebeu-se que na economia brasileira no decorrer dos anos 1990, não houve a adoção por parte do governo brasileiro de medidas que limitassem a atuação do capital internacional, pelo contrário, foram justamente as políticas liberais de abertura econômica que levaram a uma armadilha externa,

a dos déficits recorrentes em transações correntes. Desse modo, o estímulo a entrada de capitais visava a apenas o financiamento das contas externas, por conseguinte, não se verificou uma política de direcionamento do investimento externo direto aos setores estratégicos, objetivando um maior crescimento econômico e uma inserção externa mais ativa, via fomento dos setores produtivos que promovessem as exportações, a exemplo do que ocorreu na China, tanto que nesse período a participação do Brasil nos fluxos de comércio internacional não ultrapassou 1%.

Não obstante, algumas mudanças já estão sendo adotadas. O próprio desempenho da conta de transações correntes, que passou a ser superavitária em 2002, tem contribuído para isso, uma vez que o papel do investimento externo direto deixou de ser o de financiar os desequilíbrios nas contas externas, para relacionar-se com a melhoria das condições de infraestrutura e de expansão da capacidade produtiva, dada a maior atratividade dos projetos voltados a substituição de importações e ao aumento das exportações. Por isso, segundo Lacerda (2007), o investimento externo desejado e que deve ser estimulado é aquele que proporciona um alto valor agregado local, com efeitos positivos no emprego, na renda e no consumo.

Nesse contexto, atribui-se um novo papel ao investimento externo direto, ou seja, o de criar novas competências e novas atividades no país, associadas à geração de novas vantagens competitivas, cabendo ao governo brasileiro o

Tabela 3 - Relação IED/ Fusões e Aquisições em % para países selecionados

	1990-92	1993-95	1996-98	1999-01	2002-04
América Latina	51	32	61	44	31
México	89	41	80	82	45
Argentina	13	35	82	47	42
Brasil	39	26	41	79	33
Ásia	13	9	16	23	17
China	11	21	24	29	29
Taiwan	19	9	10	11	10
Coréia	1	2	16	42	37
Índia	41	8	55	91	85
PED	23	15	34	33	21

Fonte: Carneiro (2007, p.20)

NOTA: Dados da UNCTAD e FDI on line.

desafio de articular a absorção dessa modalidade de capital com os objetivos estratégicos de capacitação local, crescimento e desenvolvimento econômico e regional e de inserção internacional.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A expansão dos fluxos mundiais de investimento externo direto, pós-recessão de 1991-1992, ocorreu sob a liderança dos EUA e foi decorrente das novas oportunidades de negócios advindas da globalização econômica, saltando de US\$ 243 bilhões, em 1990, para cerca de US\$ 1,2 trilhão, em 2000. Essa dinâmica foi caracterizada, dentre outros fatores, por um amplo crescimento das operações de fusões e aquisições e uma preferência pelo setor de serviços. Apesar dos países desenvolvidos terem sido os que mais receberam e realizaram esse tipo de investimento observou-se, ao longo dos anos 1990, uma maior participação dos países em desenvolvimento, como reflexo das estratégias de ampliação de mercados das empresas transnacionais e das políticas de atração de investimento externo direto adotadas por esses países, como as de ajuste macroeconômico, de abertura comercial e financeira e de privatizações.

A inserção da Ásia e, especificamente, da China nos fluxos desse capital, na década de 1990, foi distinta das demais regiões e países em desenvolvimento, com os investimentos captados se concentrando no setor manufatureiro, através da instalação de novas plantas. Na América Latina, assim como no Brasil, a entrada de investimento externo direto se deu, prioritariamente, na forma de fusões e aquisições e voltada ao setor de serviços não comercializáveis. Essa inserção diferenciada da Ásia e da América Latina à economia globalizada foi fortemente influenciada pelo papel que cada região atribuiu ao investimento externo direto dentro das suas estratégias de inserção.

Com base na experiência chinesa, observou-se que a condução, por parte do governo, do processo de abertura e reforma da economia, influenciou de forma efetiva no direcionamento e na contribuição do investimento externo direto para a inserção externa mais ativa do país. Nesse sentido,

evidenciou-se que o governo chinês deu preferência à abertura aos investimentos estrangeiros visando incentivar o comércio internacional, por meio da promoção das exportações, especialmente dos produtos industriais com o emprego de tecnologia avançada.

A que se destacar que a China promoveu uma abertura parcial da economia, sendo o investimento externo direto a principal fonte de recursos estrangeiros, diferentemente do Brasil, que implementou um programa de estabilização apoiado em uma estratégia de ampla abertura financeira e desregulamentação dos mercados, permitindo outras modalidades de financiamento externo, além do investimento externo direto, que contribuíram para o aumento da vulnerabilidade externa do país.

Além disso, não houve no Brasil, nos anos 1990, uma política de direcionamento do investimento externo direto na ampliação da capacidade produtiva e geração de exportações, pelo contrário, a maior parte desses investimentos foi canalizada para o setor de serviços, como consequência do processo de privatização, assumindo a forma de fusões e aquisições, com um perfil caracterizado pela compra de ativos já existentes. Aliada a isso, a entrada de capital visava, principalmente, o financiamento dos déficits em transações correntes. Por isso, o importante era a quantidade de capital que entrava na economia para financiar o desequilíbrio externo e não a qualidade, em termos de contribuição ao crescimento econômico e a inserção externa mais ativa.

Nesse sentido, enquanto a China utilizou a seu favor o contexto externo de reestruturação do capitalismo, com o Estado mantendo o seu papel no desenvolvimento e controle do mercado e promovendo a modernização econômica, levando o país a transformar-se em uma máquina de exportação de produtos industrializados, sendo o único país em desenvolvimento a fazer parte dos dez principais exportadores mundiais, no Brasil o Estado transferiu para o exterior a tomada de decisão quanto ao investimento e tecnologia ao liberalizar sua economia de forma forçada e desnacionalizar setores estratégicos, ocasionando uma participação

inexpressiva nas exportações mundiais (1%), apesar do aumento do volume, com uma pauta constituída principalmente por produtos primários e industriais tradicionais.

Como resultado dessas estratégias diferenciadas adotadas pela China e Brasil, observou-se um desempenho, em termos de crescimento econômico, superior da China em relação ao Brasil, de 10,3% contra 2,9%, respectivamente, no período de 1980 a 2000.

Não obstante, algumas modificações tem sido adotadas no Brasil, com base no próprio exemplo da China, visando melhorar a trajetória de crescimento do país e inserção externa.

Nesse sentido, atribui-se um novo papel ao investimento externo direto, isto é, o de criar novas competências e novas atividades produtivas. Para tanto torna-se preponderante a atuação do governo brasileiro, mediante a adoção de políticas econômicas, no direcionamento do capital absorvido para setores que dinamizem as exportações ou que apresentem elevado volume de comércio, definindo áreas prioritárias com maior potencial de geração de efeitos favoráveis, para que o investimento contribua de forma efetiva na ampliação da capacidade produtiva e, por sua vez, no crescimento e desenvolvimento econômico sustentado do país.

6. REFERÊNCIAS

ACIOLY, L. China: uma inserção externa diferenciada. **Economia Política Internacional: Análise Estratégica** n.7 – out./dez. 2005.

AMAL, M.; SEABRA, F. Determinantes do investimento direto externo (IDE) na América Latina: uma perspectiva institucional. In: **Encontro Nacional de Economia**, XXXIII, Natal, 2005.

BARBOSA, A. **Os investimentos das multinacionais no Brasil** (2005). Disponível em: <<http://www.observatoriosocial.org.br/download/ied-br.pdf>>. Acesso: junho de 2007.

BATISTA, P. Globalização financeira e regimes cambiais. **Revista de Economia Política**, n. 2, p.20-21, 1998.

BRANDENBURG, A. C.; SAMBATTI, A. P. Discussão dos determinantes do investimento externo direto na china a partir dos anos 1990. **Ciências Sociais em Perspectiva** (7) 13, 2 sem. 2008.

CARCANHOLO, M. D. **A vulnerabilidade econômica do Brasil**: abertura externa a partir dos anos 90. Aparecida, São Paulo: Idéias & Letras, 2005.

CARNEIRO, R. **A globalização e a integração periférica**. Campinas, IE/UNICAMP, jul. 2007 (Texto para discussão n. 126).

CHESNAIS, F. **A mundialização do capital**. 1. ed. São Paulo: Xamã, 1996.

CHUDNOVSKY, D. **Investimentos externos no Mercosul** (org). Campinas: Papyrus, 1999.

Vários autores.

DINIZ, J. M. **A Inserção brasileira no circuito internacional de capitais nos anos 70 e 90 – uma análise comparativa**. Dissertação (Mestrado em Economia Política) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2005.

GONÇALVES, R. **O nó econômico**. 1. ed. Rio de Janeiro: Record, 2003.

_____. **Vagão descarrilhado**: o Brasil e o futuro da economia global. Rio de Janeiro: Record, 2002.

GREGORY, D. ; OLIVEIRA, M. F. B. A. **O desenvolvimento de ambiente favorável no Brasil para a atração de investimento estrangeiro direto** (2005). Disponível em: <http://www.cebri.org.br/pdf/238_PDF.pdf>. Acesso: agosto de 2007.

JABBOUR, E.; ACIOLY, L.; MIGUEL, S. **I Seminário Bric: Oportunidades e Desafios: Breves notas comparativas em economia e história (2006)**. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/eve/realizados/bric/programacao.html>. Acesso: setembro 2007.

LACERDA, A. **Globalização e investimento estrangeiro no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

_____. **A economia dos países em desenvolvimento**. Disponível em: <http://www.funag.gov.br/Eve/ciclo-de-palestras-miguel-osorio-de-almeida/palestras-anteriores/antonio-correa-de-lacerda/Paper_2%20Paases%20em%20Desenvolvimento.pdf>. Acesso: setembro de 2007.

LEMOINE, F. **FDI and the opening up of China's economy**. CEPIL, 2000.

LEONARDI, Renato Barros de Aguiar. **O sistema multilateral de investimento e os países em desenvolvimento: desafios e oportunidades**. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

LIMA JUNIOR, A. **Determinantes do investimento direto estrangeiro no Brasil**. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2005.

MEDEIROS, C. A. Crescimento, inserção externa e estratégias de desenvolvimento no Brasil e na China. In: GUIMARÃES, S. P. (Org). **Brasil e China: multipolaridade**. Brasília: IPRI, FUNAG, 2003.

_____. **Notas sobre o desenvolvimento econômico recente na China**. Disponível em: <<http://www.iea.usp.br/iea/artigos/medeiroschina.pdf>>. Acesso: julho 2007.

_____. Economia e política do desenvolvimento recente na China. **Revista de Economia Política**, vol.19, n. 3, jul-set. 1999.

MORAES, O. J. **Investimento direto estrangeiro no Brasil**. São Paulo: Aduaneiras, 2003.

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **Survey of OECD work on international investment**. Paris: OCDE-OECD, Directorate for Financial, Fiscal and Enterprise Affairs, 1998 (Working papers on International Investment, n.1).

OLIVEIRA, G. C. de. O Estado e a inserção ativa na economia: a estratégia de desenvolvimento econômico da China. **Revista de Economia**, (Curitiba), 2008.

ROSSI, J. L.; MARQUES, R. S. Investimento estrangeiro direto: experiência chinesa e sugestões para o Brasil. In: FURLAN, F. M.; FELSBURG (Orgs). **Brasil-China: comércio, direito e economia**. São Paulo: Lex Editora, 2005.

SAMPAIO JUNIOR, P. A. J. Brasil e China – Estratégias antípodas de participação dos negócios. In: GUIMARÃES, S. P. (Org). **Brasil e China: multipolaridade**. Brasília: IPRI, FUNAG, 2003.

SARTI, F.; LAPLANE, M. F. O investimento direto estrangeiro e a internacionalização da economia brasileira nos anos 1990. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 11, n. 1 (18), p. 63-94, jan./jun. 2002.

SILVA, L. A. **Tendências dos fluxos globais de investimento direto externo**. Brasília, IPEA, 2006 (Texto para discussão n. 1192).

SOBEET. “Desaceleração da atividade econômica mundial reforça tendência de aumento da participação de economias em desenvolvimento nos fluxos globais de investimento direto”. **Boletim Sobeet**, Sociedade Brasileira de Estudos de Empresas Transnacionais e da Globalização Econômica, Ano VII, n. 60, dez. 2008a.

SOBEET. “Contração de fluxos globais de capitais reforça necessidade de políticas públicas voltadas para o investimento direto estrangeiro”. **Boletim Sobeet**, Sociedade Brasileira de Estudos de Empresas Transnacionais e da Globalização Econômica, Ano VII, n. 59, nov. 2008b.

SOUZA, E. S. de; PIRES, M. C. **Brasil e China na globalização**. São Paulo: LCTE Editora, 2008.