

Ministério da Ciência e Tecnologia - MCT
Financiadora de Estudos e Projetos - FINEP
Programa de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico - PADCT

ESTUDO DA COMPETITIVIDADE DA INDÚSTRIA BRASILEIRA

CONDICIONANTES INTERNACIONAIS DA COMPETITIVIDADE

Nota Técnica do Bloco Temático VI

O conteúdo deste documento é de exclusiva responsabilidade da equipe técnica do Consórcio. Não representa a opinião do Governo Federal.

Campinas, 1993

A Comissão de Coordenação - formada por Luciano G. Coutinho (IE/UNICAMP), João Carlos Ferraz (IEI/UFRJ), Abílio dos Santos (FDC) e Pedro da Motta Veiga (FUNCEX) - considera que o conteúdo deste documento está coerente com o Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira (ECIB) e servirá para a elaboração do Relatório Final do Estudo.

A Coordenação do ECIB agradece ao consultor Pedro da Motta Veiga (Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior/FUNCEX) pela elaboração deste documento e pelos trabalhos de coordenação das Notas Técnicas Temáticas do Bloco "Condicionantes Internacionais da Competitividade".

CONSÓRCIO

Comissão de Coordenação

INSTITUTO DE ECONOMIA/UNICAMP
INSTITUTO DE ECONOMIA INDUSTRIAL/UFRJ
FUNDAÇÃO DOM CABRAL
FUNDAÇÃO CENTRO DE ESTUDOS DO COMÉRCIO EXTERIOR

Instituições Associadas

SCIENCE POLICY RESEARCH UNIT - SPRU/SUSSEX UNIVERSITY
INSTITUTO DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL - IEDI
NÚCLEO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO EM CIÊNCIA E TECNOLOGIA - NACIT/UFBA
DEPARTAMENTO DE POLÍTICA CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA - IG/UNICAMP
INSTITUTO EQUATORIAL DE CULTURA CONTEMPORÂNEA

Instituições Subcontratadas

INSTITUTO BRASILEIRO DE OPINIÃO PÚBLICA E ESTATÍSTICA - IBOPE
ERNST & YOUNG, SOTEC
COOPERS & LYBRAND BIEDERMANN, BORDASCH

Instituição Gestora

FUNDAÇÃO ECONOMIA DE CAMPINAS - FECAMP

SUM`RIO

RESUMO EXECUTIVO	1
I - INTRODUÇÃO	20
II - A DINÂMICA DO NOVO CICLO DE INTERNACIONALIZAÇÃO: PRINCIPAIS TENDÊNCIAS	21
III - IMPLICAÇÕES PARA O BRASIL	36
III.1 - As Condições de Acesso das Exportações e de Atratividade para Investimentos	37
III.2 - O Novo Padrão de Financiamento Externo da Economia Brasileira	45
III.3 - Novos Paradigmas de Política e Novas Estraté- gias Empresariais.....	49
IV - RECOMENDAÇÕES DE POLITICA	53
IV.1 - Diplomacia Econômica	53
IV.2 - Política de Comércio Exterior	61
IV.3 - Gestão dos Fluxos de Investimento Externo	74
IV.4 - Políticas Econômicas Domésticas com Impactos sobre a Estratégia Externa	79
V - INDICADORES	85
V.1 - Indicadores de Desempenho Comercial	85
V.2 - Indicadores de Competitividade Sistêmica	86
V.3 - Indicadores do Processo de Integração do Cone Sul	87
V.4 - Indicadores de Fluxos de Investimento	87
BIBLIOGRAFIA	88

RESUMO EXECUTIVO

1. TENDÊNCIAS INTERNACIONAIS

O atual ciclo de internacionalização é centrado na expansão dos fluxos de investimento e se processa simultaneamente a duas transformações estruturais na ordem econômica mundial: a perda de poder econômico relativo da nação hegemônica - os EUA - e a difusão internacional do novo paradigma industrial e tecnológico baseado na micro-eletrônica.

Esta simultaneidade de transformações estruturais confere ao atual ciclo características de forte instabilidade, reforçadas pela "globalização financeira". Esta reduz a eficácia dos instrumentos tradicionais de política econômica manejados pelos Estados nacionais, mas - por outro lado - foi uma pré-condição para a expansão espetacular dos fluxos de investimentos internacionais observada nos anos 80.

O crescimento das economias da OCDE na fase posterior a 1982, a emergência do Japão como grande investidor internacional e o desenvolvimento do setor de serviços também estão na origem do dinamismo observado pelos fluxos de investimento, que deram sustentação a um intenso processo de inter-penetração patrimonial e de reestruturação industrial nos países da OCDE e dentro das áreas econômicas supra-nacionais.

Aspecto interessante destes fluxos refere-se ao fato de que eles também dão sustentação à emergência de novas formas de investimento, baseadas na partilha de custos e riscos comerciais, financeiros e tecnológicos, e à constituição do *networking* industrial e tecnológico como forma privilegiada de organizar as transações econômicas intra e inter-firmas - diante do aumento dos custos de P&D nos setores mais dinâmicos da economia mundial e da simultânea redução dos ciclos de vida dos produtos.

A "globalização" da concorrência e das estratégias das empresas tende a induzir uma intensa competição locacional por "bons" investimentos e produz uma profunda transformação da agenda de negociações econômicas internacionais, que passa a incluir políticas até então consideradas como de escopo doméstico. A crise do sistema multilateral é um resultado desta evolução e os anos 90 devem assistir à coexistência - nem sempre pacífica - entre o multilateralismo ampliado pela Rodada Uruguai, processos de regionalização, sistemas de comércio administrado e iniciativas de integração profunda.

O GATT e as iniciativas de regionalização com agenda de integração mais aprofundada constituirão o *double track* dos processos de harmonização de políticas econômicas e de produção de convergência sistêmica entre as diferentes economias. As iniciativas de regionalização tendem a ganhar peso, por razões econômicas e políticas, mobilizando, no primeiro eixo, a OCDE e, no segundo, países da OCDE e de "suas" periferias, o que significa que tais processos passarão a envolver países heterogêneos quanto a níveis de desenvolvimento e a mecanismos de regulação macroeconômica.

A hegemonia da agenda internacional de harmonização de políticas se traduzirá para os NPIs em redução da margem de liberdade quanto ao uso de alguns instrumentos e mecanismos de política comercial e industrial e em pressão no sentido de que aqueles países aceitem novas disciplinas internacionais em áreas de política até então consideradas como de escopo doméstico.

A este fato, some-se o dado de que o atual ciclo de internacionalização é fortemente excludente em relação aos países em desenvolvimento (PEDs), concentrando-se seus benefícios diretos e suas externalidades positivas nos países da OCDE para configurar um quadro tendencial fortemente restritivo para os países "do Sul".

É neste contexto que ganham peso idéias que atribuem à atração de novos fluxos de investimento externo papel central nas estratégias de retomada do crescimento dos PEDs. Sem potencial deste mecanismo, a expansão rápida dos PEDs na absorção de investimentos externos sinaliza um processo de reinserção de tais países no sistema de financiamento privado internacional, não exclusivamente atribuível ao diferencial entre as taxas de juros praticadas na OCDE e nos PEDs.

2. IMPLICAÇÕES PARA O BRASIL

Três tipos de transformações aparecem como especialmente importantes, do ponto de vista de sua capacidade para moldar a competitividade futura da indústria brasileira:

- primeiro, as transformações que se verificam no quadro econômico e regulatório que rege tanto as condições de acesso das exportações brasileiras aos mercados da OCDE quanto a "atratividade" relativa do Brasil para os investimentos externos;

- segundo, as mudanças que se verificam nas formas de investimento internacional e, articulada a tais mudanças, a emergência de um novo padrão de financiamento externo da economia brasileira;

- terceiro, as alterações observadas nos paradigmas de política pública na área de indústria, bem como nas estratégias empresariais que consubstanciam o movimento de "globalização" e que se expressam na difusão de novas formas de investimento, de relacionamento inter-empresarial e de gestão de empresas.

No que se refere ao primeiro ponto, as transformações a que se fez referência envolvem:

- os efeitos dos desequilíbrios macroeconômicos e comerciais entre os países da OCDE e do baixo dinamismo econômico destes países sobre o ambiente em que se negocia o novo quadro regulatório da economia mundial. Iniciativas protecionistas e intensificação da competição regulatória podem ser esperadas, impactando indiretamente os países em desenvolvimento;

- os efeitos das novas tendências de política industrial e tecnológica dos países desenvolvidos, onde a competição por investimentos de alto conteúdo tecnológico impulsiona iniciativas de proteção comercial. A política comercial, de seu lado, agrega

à tradição de BNTs nos setores em que a concorrência dos países em desenvolvimento é mais forte, "novos temas", como as normas ambientais e trabalhistas - que tendem a produzir efeitos significativos sobre as condições de acesso das exportações dos PEDs aos mercados da OCDE;

- os impactos dos processos de regionalização sobre as perspectivas das exportações brasileiras e a capacidade de atração de investimentos externos pelo país. Além dos processos envolvendo os países da OCDE, é de especial importância, para o Brasil, a constituição do Mercosul. No que diz respeito ao único processo de integração de que o Brasil participa, três aspectos aparecem como fundamentais para assegurar o estabelecimento de uma união aduaneira no Mercosul: a harmonização do aparato de proteção, a estabilidade cambial entre as moedas da sub-região - a convergência destes fatores tornando efetivo o estabelecimento de uma tarifa externa comum - e a definição de diretrizes de política industrial convergentes nos países da sub-região.

No que se refere ao segundo ponto, mudanças de origem macroeconômica e regulatória permitiram, nos últimos anos, uma parcial reconexão dos PEDs com o sistema internacional de financiamento privado.

É no bojo desta reconexão que o padrão de financiamento externo da economia brasileira parece vir sofrendo mudanças importantes, com a perda de relevância dos recursos provenientes de agências governamentais, de organismos internacionais e dos créditos de fornecedores e a crescente participação dos instrumentos securitizados de financiamento (títulos e bônus). Quanto às modalidades tradicionais de investimento direto (investimento societário em moedas e bens), é previsível uma participação não superior a 10/20% dos recursos externos, isto significando que tais modalidades não podem mais ser percebidas como um canal relevante de financiamento do desenvolvimento. Sua relevância deve ser buscada em outras dimensões, tais como a de

contribuir para a restauração do padrão de competitividade da economia brasileira.

As empresas e os bancos estrangeiros operando no Brasil foram os principais agentes de captação e absorção dos recursos externos nos últimos anos. Estes agentes absorveram 57,4% dos recursos captados, contra 14,1% do setor privado nacional. Em diversos setores - não-ferrosos, papel e celulose, autopeças, fertilizantes, etc. - as empresas transnacionais responderam pela totalidade da captação, introduzindo aí a primeira clivagem (entre empresas privadas transnacionais e nacionais) que caracteriza o atual processo de reconexão do país com o sistema financeiro privado, no plano internacional.

A segunda clivagem se explicita através da análise do movimento setorial nos estoques e fluxos de investimentos estrangeiro no Brasil. A análise de estoques e fluxos evidencia que a dinâmica do investimento direto no Brasil tem se pautado pela retração dos investimentos industriais em um ritmo mais acentuado do que o observado nos serviços e na agricultura e que, à exceção do setor químico, estes investimentos têm se dirigido a setores industriais tradicionais, relacionados a recursos naturais, ou de baixo valor agregado. A menor participação de investimentos no setor "indústria de transporte" e a insignificante presença dos capitais estrangeiros em setores com tecnologias próximas da fronteira revela um cenário preocupante com relação à futura capacitação competitiva brasileira.

No que se refere ao terceiro ponto, a difusão de um novo modelo empresarial bastaria para redefinir o papel dos agentes privados e de suas estratégias na mobilização dos recursos de uma economia com vistas ao incremento da competitividade. As novas formas de investimento direto, de negociação comercial de tecnologia e de financiamento privado supõem um papel ativo das empresas privadas e a capacitação destas para desempenhar este papel.

3. PROPOSIÇÕES DE POLÍTICA

A importância dos aspectos sistêmicos da competitividade não elude o fato de que, no novo paradigma de estratégia empresarial e de política pública e no padrão de relacionamento entre Estado e agentes privados que emerge, atribui-se às empresas e à sua capacitação em termos gerenciais, negociais e de coordenação, um papel central.

A transformação de ameaças em oportunidades no atual cenário internacional e o aproveitamento de **janelas** de oportunidade e de **nichos** de competitividade dependem, em grande parte, da capacitação empresarial para mobilizar recursos, criar sinergias, negociar contratos, etc.

Por outro lado, as mudanças que se vêm introduzindo no padrão de políticas públicas nas áreas de indústria e tecnologia reforçam a tendência à afirmação de um papel ativo das empresas, na medida em que se redefinem as funções prioritárias do Estado. Este transita de um modelo de intervenção baseado na proteção e na promoção, via subsídios ao capital físico, em direção a um paradigma de intervenções estruturantes onde a ênfase é dada à capacitação, à qualificação e - nas áreas de novas tecnologias - às funções "difusão e aplicação" e "coordenação".

Coerente com o caráter sistêmico das novas tecnologias e com a constatação da relativa inadequação dos incentivos tradicionais para alavancar investimentos competitivos e aumentar a produtividade industrial, este novo padrão de intervenção estatal redefine os pesos relativos das políticas horizontais e setoriais, bem como suas formas de articulação, na configuração geral da política industrial. Para o Brasil, não é no plano do *targeting* setorial e das políticas que o concretizam que se manifesta com maior intensidade o imperativo de "internalizar" este tipo de condicionante internacional da competitividade.

No caso de uma economia estruturalmente heterogênea e em que o projeto de industrialização acelerada moldou as instituições e comportamentos econômicos de agentes públicos e privados, o requisito de "internalização" se traduz prioritariamente na necessidade incontornável de redesenhar as diretrizes e os mecanismos regulatórios de corte horizontal - e não tanto setorial - da política industrial e comercial.

Neste sentido, o gerenciamento da transição para um padrão industrial compatível com os novos requisitos de competitividade internacional pressupõe a recuperação da capacidade regulatória e negocial do Estado, dentro de um marco muito diverso daquele que orientou a formulação e implementação de políticas de promoção industrial e de administração do comércio no período da substituição de importações.

As **recomendações de política** apresentadas envolvem medidas nas seguintes áreas:

- diplomacia econômica;
- comércio exterior (câmbio, exportação e importação);
- gestão dos fluxos de investimento externo; e
- políticas econômicas domésticas com significativos impactos sobre a estratégia externa.

Na área de diplomacia econômica, o reforço do multilateralismo é a principal diretriz de política, devendo esta estratégia ser complementada por linhas de ação auxiliares, entre as quais ressalta como prioritária a implementação de uma política externa ativa no Continente Americano e, em especial, no Mercosul.

Na área de política de comércio exterior, enfatiza-se a importância da consistência entre os diversos instrumentos, selecionando-se como prioritários:

- a) a manutenção de um regime de câmbio real estável;

b) a desoneração tributária dos produtos exportados;

c) o aperfeiçoamento e a efetivação do sistema de financiamento às exportações, incluindo a provisão de seguros e garantias; e

d) a reestruturação do arcabouço institucional da política, nos planos público e da representação privada.

Analisa-se com detalhe a proposta de constituição de um Fundo Autônomo de financiamento e de garantia, capitalizado com os recursos do PROEX, o retorno dos financiamentos do FINEX, recursos adicionais do Tesouro, etc. A captação de recursos a longo prazo seria feita através de mecanismos já existentes, tanto no mercado doméstico como no internacional.

Na área tributária, o problema principal refere-se à cobrança do ICMS na exportação de manufaturados, enquanto no plano institucional ressalta-se a necessidade de recompor a capacidade de coordenação e de *enforcement* do Estado, bem como de dividir/coordenar com a área privada funções hoje atribuídas ao setor público, como a promoção comercial.

São, ainda, analisadas as políticas de exportação dos países do Mercosul, sugerindo-se que a convergência atualmente existente indica a inexistência de assimetrias relevantes, devendo-se definir, porém, que os incentivos às exportações praticados pelos países da sub-região devem estar restritos à venda a terceiros países.

Concluindo as recomendações na área de política de comércio exterior, é ressaltada a importância da institucionalização dos modernos instrumentos não-tarifários de proteção na atual fase de liberalização comercial e diante da necessidade de se induzir um processo de reestruturação industrial sustentável. A capacitação do órgão encarregado de gerenciar a tarifa e os instrumentos não-

tarifários de proteção emerge como a recomendação fundamental, complementada pela tese de que se deve trabalhar na direção da elaboração de um Código Brasileiro de Salvaguardas, a ser posteriormente consolidado, juntamente com os códigos de anti-*dumping* e anti-subsídios, em uma Lei de Comércio.

Na área de gestão dos fluxos de investimento externo, as políticas públicas deveriam se pautar pelas seguintes considerações:

- a contribuição potencial dos investimentos diretos estrangeiros (IDE) ao financiamento do desenvolvimento é limitada, em termos de aporte de recursos financeiros. Excluindo-se a hipótese pouco realista de uma integração radical do Brasil aos circuitos de globalização financeira e à dinâmica da interpenetração patrimonial, dificilmente se pode imaginar que os fluxos de IDE venham a desempenhar tal função;

- as políticas para IDE no Brasil devem buscar estimular as exportações das empresas de capital estrangeiro, levando, no entanto, em consideração o fato de que a Rodada Uruguaia do GATT deve sancionar, em seus documentos de conclusão, a tendência à eliminação dos requisitos de desempenho exportador como parte dos compromissos firmados entre países hospedeiros e investidores de origem externa; e

- a contribuição básica que o investimento direto estrangeiro pode passar a oferecer no Brasil nos anos 90 deve ser localizada na sua potencialidade enquanto veículo de uma inserção internacional dinâmica através da transferência de tecnologia, da maior facilidade de presença em determinados mercados de exportação e no seu melhor relacionamento com os circuitos internacionais de financiamento.

A primeira proposição concreta de ação de política pública com relação ao capital estrangeiro no Brasil refere-se à consolidação de uma rede concentrada de informações relativas ao

comportamento dinâmico da economia mundial, nos planos das estratégias das empresas transnacionais e das ações de políticas governamentais que impactam na dinâmica da concorrência no mundo. Esta rede de informações serviria de base para que o governo federal, através de seu sistema de promoção comercial e de investimentos, desempenha as seguintes funções:

- o monitoramento sistemático de oportunidades comerciais, de investimento e de cooperação tecnológica, através de escritórios no exterior, com a atribuição de viabilizar o estabelecimento de vínculos e alianças entre grupos empresariais no exterior e empresas no Brasil que façam parte de uma política de *targeting* na nova política industrial. Trata-se de um esforço de promoção de alianças estratégicas entre grupos, com apoio governamental;

- a veiculação internacional de oportunidades de investimento no Brasil, dentro das definições da política industrial; e

- a centralização de todas as informações e bancos de dados existentes sobre o investimento estrangeiro no Brasil, com a transferência de todas as informações disponíveis no Banco Central, permitindo o acompanhamento dos fluxos de investimento direto setoriais e de operações de financiamento internacional das empresas no Brasil. Nenhuma atribuição de controle estaria contemplada nesta transferência.

Como segunda recomendação nesta área, a maior sensibilidade das autoridades para a questão dos investimentos intangíveis é decisiva. O estabelecimento de uma nova política para a propriedade intelectual torna-se imprescindível para a atração de capitais e investimentos estrangeiros, sobretudo através de parcerias e *joint-ventures*. O papel tradicionalmente exercido pelas políticas relativas à propriedade intelectual no Brasil deve dar lugar a um menor grau de intervenção discricionária no terreno das patentes, marcas e *know-how*. No passado, dada a

reduzida percepção do risco do investimento no Brasil, políticas "frouxas" com relação aos ativos intangíveis teriam sido contra-producentes no plano da transferência de tecnologia. No contexto atual, a predisposição a atividades produtivas compartilhadas e a proliferação de vínculos não-proprietários sugerem um potencial não negligenciável para a transferência de tecnologia. Isto depende de uma política objetiva, simples e precisa com relação às marcas e patentes, compatível com as tendências globais e com o atual quadro de aversão ao risco.

São, ainda, apresentadas recomendações visando a orientar a revisão das restrições setoriais ao IDE atualmente existentes e a incentivar o processo de internacionalização das empresas brasileiras.

Na área de políticas econômicas com impactos sobre a estratégia externa, ressaltam aquelas analisadas no Bloco Temático **Condicionantes Regulatórios da Competitividade** deste Estudo e, em especial, a de concorrência.

Neste sentido, é fundamental a implementação de uma efetiva política de concorrência, que amplie o grau de contestabilidade vigente nos mercados domésticos e remova os dispositivos regulatórios através dos quais, nas fases anteriores do desenvolvimento, o Estado tornou-se, por excelência, "o agente que patrocina práticas competitivas consideradas, do ponto de vista da lei anti-truste, desleais" (Funcex, 1992), através de agências como o CIP e o CDI, por exemplo. Seguramente, esforços liberalizantes encontram maior resistência e é, em grande medida, com políticas de competição (ou de concorrência) que se enfrenta o dilema de impedir que as empresas e setores que tenham acesso a condições privilegiadas de investimento e operação, "adotem condutas prejudiciais segundo critérios de bem estar social" (Correa, 1992).

O Brasil parece estar adequadamente equipado, em termos de Legislação, para lidar com tais questões. Os problemas, nesta

área, referem-se ao *deficit* de institucionalização da política e às dificuldades de *enforcement* das regras que daí decorrem.

Por suas relações com a política de liberalização comercial e com todas as políticas com impacto sobre a configuração da estrutura industrial (inclusive a política de privatização), a política de concorrência deve abranger toda a economia, sendo recomendável que se evitem instrumentos e mecanismos econômicos e institucionais que limitem o alcance desta política ou que estabeleçam "áreas de exceção" às suas regras.

QUADRO-RESUMO

Ações/Diretrizes de Política	Agente/Ator				
	Exec.	Leg.	Jud.	Emp.	Trab. Ongs. Acad.
A - DIPLOMACIA ECONÔMICA					
1. Opção pelo Multilateralismo - MRE	X				
2. Linhas de ação auxiliares:					
2.1. Política ativa no continente americano:					
a) priorizar o Mercosul; b) revitalização da ALADI através de nova geração de acordos abrangentes de complementação econômica; c) conversações preliminares com os EUA, junto com os parceiros do Mercosul, sobre as condições e custos de uma futura negociação.					
- MRE	X				
2.2. Políticas específicas para a CEE e os países asiáticos, buscando ampliar o leque de oportunidades comerciais e de investimento.					
- MRE	X				
B - POLITICA DE COMÉRCIO EXTERIOR					
1. Câmbio					
1.1. Estabilidade da taxa real em nível compatível c/uma política de apoio às exportações.					
- BACEN, Mi n. Fazenda e CMN	X				
2. Financiamento e Seguro de Crédito					
2.1. Criação de um Fundo autônomo de financiamento e seguro					
- adoção da medida: CMN, BACEN, Mi n. da					

Fazenda, MICT, IRB e Legislativo	X	X	
- execução: B. Brasil e membros do Conselho do Fundo (MF, MICT, BACEN, AEB, BB e Febraban)	X		X
2.2. Criação de condições favoráveis ao uso do forfaiting e outros instrumentos privados, acompanhando tendência do mercado.			
- BACEN, Mi n. Fazenda, MICT	X		

Ações/Diretrizes de Política	Agente/Ator					
	Exec.	Leg.	Jud.	Emp.	Trab. Ongs.	Acad.
2.3. Uso do Proex na equalização de taxa de juros, em lista ampliada.						
- adoção da medida: CMN, BACEN, Mi n. da Fazenda, MICT	X					
- execução: Bco. Brasil	X					
3. Tratamento Tributário das Exportações						
3.1. Isenções diversas de IPI						
- Mi n. Fazenda (Dep. Rec. Federal), MICT	X					
- Legislativo		X				
3.2. Operacionalização do drawback verde-amarelo.						
- Mi n. Fazenda (DRF) e MICT (DTIC)	X					
3.3. Isenção do ICMS p/semi manufaturados.						
- CONFAZ, Mi n. Fazenda, MICT	X					
3.4. Autorização p/repasse de créditos acumulados na exportação (ICMS).						
- CONFAZ, Mi n. Fazenda, MICT	X					
- Legislativo		X				
3.5. Consolidação/ampliação do convênio CONFAZ: vendas a tradings p/exportação, c/depósito em entreposto aduaneiro.						
- CONFAZ, Mi n. Fazenda e MICT	X					
3.6. Isenção parcial do ICMS sobre tarifas públicas.						
- CONFAZ, Mi n. Fazenda, MICT e concessionária de serviços públicos	X					
3.7. Extinção do ATP e do AFRMM						
- Mi n. Fazenda, Mi n. Transportes, MICT	X					
- Legislativo		X				
4. Estrutura Institucional						
4.1. Setor Público						
- Instituição colegiado de alto nível (Mi n. Fazenda, MICT, BACEN, MRE, Mi n. Transportes, Mi n. do Planejamento, Febraban, AEB, Legislativo)	X	X				
- Reforço institucional da SNCE (Mi n. Fazenda, MICT e Legislativo)	X	X				
4.2. Setor Privado						
- Reorganização institucional (AEB, ABECE, Funcex, CNI)				X		X
5. Política de Exportação no Mercosul						
5.1. Não aplicação de incentivos no comércio intra-regional						
- Mi n. Fazenda, MICT, BACEN, CONFAZ e órgãos correspondentes nos demais países do Mercosul	X					

Ações/Diretrizes de Política	Agente/Ator					
	Exec.	Leg.	Jud.	Emp.	Trab.	Ongs. Acad.
5.2. Mecanismo de financiamento (fundo comum ou agência multinacional) - Mi n. Fazenda, MICT, BACEN, CMN, bcos. comerciais e correspondentes nos demais países do Mercosul	X					
5.3. Harmonização de políticas de promoção regional (ZPE, Zonas Francas, etc.). - CMN, Mi n. Fazenda (inclusive DRF), MICT, órgãos gestores das políticas (autoridade de ZPEs, órgãos regionais) e entidades empresariais dos 4 países.	X			X		
6. Instrumentos Não-Tarifários de Proteção						
6.1. Reforço institucional do DTT/MICT, para aplicação efetiva dos Códigos anti-dumping e anti-subsídios. - Mi n. Fazenda, MICT, MRE	X					
6.2. Elaboração e implantação de um Código de Salvaguardas. - adoção: Mi n. Fazenda, MICT, MRE e Legislativo e órgãos correspondentes nos demais países do Mercosul - execução: DTT/MICT	X	X				
C. MERCOSUL						
1. Política Cambial						
1.1. Coordenação entre as políticas macroeconômicas: - Grupo Mercado Comum/Sub-grupo de trabalho 10 (coord. de pol. macroeconômicas)	X					
2. Tarifa Externa Comum (TEC)						
2.2. Hierarquização de prioridades visando a definição da TEC p/setores onde existe certa convergência dos níveis de proteção: - Grupo Mercado Comum/Sub-grupo de Trabalho 10 (coord. de políticas macroeconômicas)	X					
3. Política Industrial Comum						
3.1. Redução dos desníveis de competitividade intra-regionais e promoção da inserção competitiva no comércio mundial - Grupo Mercado Comum/Sub-regupo de trabalho 7 (pol. indl. e tecnológica)	X					
3.2. Aprofundamento dos estudos relativos à harmonização de políticas econômicas. - Governos dos países do Mercosul	X	X				X

Ações/Diretrizes de Política	Agente/Ator					
	Exec.	Leg.	Jud.	Emp.	Trab.	Ongs. Acad.
D. FLUXOS DE INVESTIMENTOS EXTERNOS						
1. No contexto atual, priorizar a participação das empresas estrangeiras já instaladas no país na estratégia das políticas industrial e tecnológica:	X					
- estimular, através de incentivos tributários, a formação de parcerias com empresas nacionais;						
- estimular a formação de centros de P&D das empresas estrangeiras, no âmbito do Mercosul;						
- estimular as exportações das empresas estrangeiras, de forma compatível com as regras do GATT.						
2. Criação de sistema de informações para o monitoramento das oportunidades para novos investimentos e para associações entre empresas.		X				X
3. Aperfeiçoamento da legislação que afeta os investimentos intangíveis e revisão das restrições setoriais.		X	X			
4. Definir mecanismos de apoio à internacionalização de empresas brasileiras, de modo a aproveitar novas oportunidades de mercado	X				X	X

Legenda: Exec. - Executivo
 Leg. - Legislativo
 Jud. - Judiciário
 Emp. - Empresas e Entidades Empresariais
 Trab. - Trabalhadores e Sindicatos
 Ongs. - Organizações Não-Governamentais
 Acad. - Academia

Nota: Em caso de coluna em branco, leia-se "sem recomendação".

4. INDICADORES

4.1. Indicadores de Desempenho Comercial

A disponibilidade de informações com periodicidade e desagregação adequadas são essenciais para a construção dos indicadores mais relevantes do desempenho comercial brasileiro no mercado mundial.

a) Comércio Exterior Brasileiro

Exportações: taxa de crescimento anual por produtos e por país/região de destino:

- índices de preço e quantidade por agregados e país/região de destino;
- taxa de crescimento anual dos mercados de importação de produtos brasileiros (por país/região de destino);
- **market share** das exportações brasileiras (a 4 dígitos FIBGE) no mundo e principais países/regiões de destino;
- indicadores de fontes de crescimento das exportações (análise de **constant market share**) para agregados de produtos;
- indicadores de taxa de câmbio real e real efetiva, da relação câmbio/salário, de relação entre preços domésticos e externos e de custos unitários de mão-de-obra;
- indicadores de vantagens comparativas reveladas (a 2 e 4 dígitos - FIBGE) das exportações brasileiras.

Importações: taxa de crescimento anual por produtos e por país/região de origem:

- índices de preço e quantidade por agregados e por país/região de destino;
- índices de penetração do mercado doméstico pelas importações (a 2 e 4 dígitos - FIBGE); - tarifa média nominal e proteção efetiva por produto (a 4 dígitos - FIBGE).

b) Comércio Internacional

- exportações e importações dos principais países/regiões por setores e por origem/destino - a partir da base de dados GATT/ITC e da base CHELEM/CEPII;

- taxa de crescimento anual das exportações e importações de países/regiões selecionadas por setores e por origem/destino;

- indicadores de participação do comércio intra-regional no comércio total da CEE, NAFTA, Asia Oriental e Mercosul;

- indicadores de especialização internacional e de vantagens comparativas reveladas de países/regiões selecionados - base de dados CHELEM/CEPII;

- base de dados da UNCTAD (TRAINS) sobre barreiras não-tarifárias em uso nos diferentes países, por produtos e tipos de instrumentos;

- indicadores qualitativos e quantitativos de tendências de política comercial nos principais países desenvolvidos e em desenvolvimento, a partir dos dados das publicações geradas pelo *Trade Policy Review Mechanism*, do GATT: uso efetivo de medidas não-tarifárias nas importações, mecanismos de incentivo às exportações, níveis médios e outras medidas disponíveis) de tarifas por setores.

4.2 - Indicadores de Competitividade Sistêmica

Os indicadores para o monitoramento dos impactos da política de promoção de exportações sobre a competitividade sistêmica estão relacionados à política cambial, à tributação e ao sistema de financiamento e de seguro de crédito às exportações. Os indicadores relativos à política cambial e à tributação são apontados nas Notas Técnicas Temáticas dos Blocos de Condicionantes Macroeconômicos e Político-Institucionais, respectivamente.

Os indicadores para o monitoramento do sistema de financiamento e de seguro de crédito às exportações são:

- relação volume de crédito/valor das exportações (total e para produtos de ciclo longo);
- custo de financiamento de exportações no Brasil e em outros países selecionados.

4.3 - Indicadores do Processo de Integração do Cone Sul

O monitoramento da competitividade sistêmica e setorial da indústria dos países do Mercosul é um instrumento necessário para a harmonização das políticas e para avaliação dos impactos da integração. Os sistemas estatísticos nacionais dos respectivos países deveriam compatibilizar o levantamento de informações para a construção dos indicadores necessários. Os indicadores sistêmicos e setoriais propostos no Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira podem constituir um ponto de referência inicial para o esforço de compatibilização. Entre os indicadores sistêmicos, os mais relevantes são a taxa de câmbio real e os indicadores de custo de capital, de incidência tributária e de custo salarial e encargos sociais, descritos nas Notas Técnicas dos respectivos blocos temáticos.

4.4 - Indicadores de Fluxos de Investimento

A avaliação das oportunidades e restrições para o Brasil, resultantes dos fluxos globais de capital, requer o monitoramento dos fluxos de investimento de risco e de capital financeiro no mundo e da participação brasileira e de países selecionados no total. É necessário, também, monitorar as mudanças setoriais e por país de origem, dos fluxos de investimento direto estrangeiro no país e as alterações resultantes no estoque. A divulgação das

informações do Banco Central sobre fluxos e estoques é essencial para tal monitoramento.

I - INTRODUÇÃO

De uma forma muitas vezes simplista, o termo "globalização" vem sendo utilizado para exprimir uma série de tendências presentes na economia internacional a partir da década de 70 e que envolvem tanto as políticas dos Estados nacionais (e dos agrupamentos supra-nacionais) quanto as estratégias das empresas.

Como expressão sintética deste processo, consolida-se uma nova hierarquia internacional baseada na posição dos diferentes países nos setores industriais mais dinâmicos, associados às tecnologias genéricas do novo paradigma industrial: a competição internacional doravante não envolve somente as empresas, mas os diferentes sistemas institucionais de economia de mercado que conformam o ambiente onde as empresas operam.

Esta nota pretende explicitar as formas e os mecanismos pelos quais o atual ciclo de internacionalização afeta a posição competitiva da indústria brasileira e confronta as empresas e o Estado a novos desafios, no sentido de transformar em oportunidades as ameaças identificadas nas tendências da "globalização".

Na Seção II, busca-se caracterizar as principais tendências do ciclo atual de internacionalização, ressaltando suas especificidades em relação aos ciclos anteriores e identificando as principais questões de política para os novos países industrializados (NPIs) e, em especial, o Brasil. Na Seção III são apresentadas algumas considerações acerca dos impactos previsíveis das principais tendências do atual ciclo de internacionalização sobre a indústria brasileira e sobre o *policy-making* na área de política industrial. Destas considerações, decorrem as recomendações de política, reunidas na Seção IV. Finalmente, a seção V apresenta uma síntese dos principais indicadores propostos nas Notas Técnicas Temáticas do Bloco "Condicionantes Internacionais da Competitividade".

II - A DINÂMICA DO NOVO CICLO DE INTERNACIONALIZAÇÃO: AS PRINCIPAIS TENDÊNCIAS

Desde o final da Segunda Guerra, ocorreram três ciclos de intensificação das relações econômicas internacionais:

- o primeiro, baseado no crescimento do comércio, ocorreu nas décadas de 50 e 60, sob a hegemonia norte-americana e através da difusão do fordismo⁽⁵⁾ nos países da Europa Ocidental e no Japão: as sucessivas rodadas de liberalização tarifária levadas a efeito pelo GATT sancionaram as tendências objetivas deste ciclo de internacionalização;

- o segundo teve na expansão dos fluxos internacionais de financiamento sua força motora, a partir da reciclagem dos superávits dos países da OPEP, nos anos 70. A desregulamentação financeira potencializou os efeitos deste processo, gerando tensões sistêmicas que permanecem ativas no presente ciclo de internacionalização;

- o terceiro - e atual - é centrado na expansão dos fluxos de investimento direto internacional, com seus componentes de capital e tecnologia. No período 1983-1990, os investimentos diretos no mundo expandiram-se a taxas superiores a 25% ao ano, sendo que, entre os países desenvolvidos, esta taxa superou os 35%, potencializada pelos impactos da "globalização financeira".

São as seguintes as principais características do atual ciclo de internacionalização:

1) ao contrário dos ciclos anteriores, ele é concomitante a duas transformações estruturais na ordem econômica mundial: a perda de poder econômico relativo do país hegemônico até então, os Estados Unidos, e a difusão internacional do novo paradigma industrial e tecnológico vinculado a micro-eletrônica - que desestabiliza as configurações oligopólicas típicas do fordismo,

redefine fronteiras inter-setoriais e desorganiza os vínculos estabelecidos entre tecnologias, produtos e mercados. Nestas condições, o atual ciclo se desenvolve em meio a desequilíbrios macroeconômicos e comerciais entre os países-líderes da OCDE e em um ambiente de reestruturação industrial onde convivem, de um lado, forças objetivas poderosas impulsionando a interpenetração entre empresas e mercados e, de outro, uma tendência acentuada para políticas "estratégicas" com componente protecionista e para a imposição - em âmbito nacional ou regional - de entraves aos fluxos econômicos internacionais;

2) se a simultaneidade de transformações estruturais confere ao atual ciclo de internacionalização características de forte instabilidade, estas são ainda reforçadas pelo fenômeno da "globalização financeira", em que "a crescente mobilidade dos capitais submete as políticas econômicas à sanção dos atores privados" (Jacquet, 1988). Potencializada pelas inovações tecnológicas nas áreas de informática e de telecomunicações e pelos movimentos de desregulamentação dos fluxos de capitais, a "globalização financeira" reduz a eficácia dos instrumentos tradicionais de política econômica manejados pelos Estados nacionais e submete as taxas de câmbio reais a fortes flutuações, com efeitos desestabilizadores sobre os fluxos de comércio e de investimento internacionais. Neste contexto, crescem os incentivos para a adoção de mecanismos de coordenação de políticas macroeconômicas e de regulação dos fluxos de capitais - mas também aumentam as dificuldades para implementá-los;

3) a expansão dos fluxos de investimento direto resulta da convergência dos seguintes fatores:

a) crescimento sustentado pós-recessão de 1981-82 nos países desenvolvidos da OCDE e poucos países em desenvolvimento da Ásia;

b) processo de **globalização financeira**, que, em um ambiente desregulamentado, favoreceu uma onda de fusões e aquisições além das fronteiras nacionais;

c) emergência do Japão como grande investidor internacional, resultado dos desequilíbrios globais;

d) desenvolvimento do setor de serviços, particularmente dos serviços relacionados a finanças. Em um segundo plano, dos serviços industriais relacionados aos encadeamentos do novo padrão tecnológico baseado nas novas tecnologias de informação e comunicação; e

e) emergência de estratégias globais de empresas num contexto novo de concorrência que envolve um novo padrão de organização da produção, da distribuição e do suprimento tecnológico. Este novo perfil da concorrência envolve, igualmente, acordos e alianças estratégicas entre empresas concorrentes em um mesmo mercado.

A globalização financeira deve ser vista como uma pré-condição para a expansão espetacular dos fluxos de investimento direto nos anos 80. Este fenômeno cria condições favoráveis para a inter-penetração patrimonial - através de fusões e aquisições - e para a reestruturação industrial experimentada pelos países desenvolvidos.

A redução recente (1991/1992) verificada nos fluxos de investimento direto reflete, basicamente, uma acomodação do processo de fusões e aquisições que, entre 1986 e 1991, respondeu por mais da metade daqueles fluxos no mundo.

4) Os fluxos de investimento direto nos anos 80 apresentaram as seguintes características:

a) enquanto o Japão aumentou substancialmente sua participação como investidor, respondendo por 42% dos

investimentos entre os países desenvolvidos no final dos anos 80 (contra 8,6%, no final dos 70), os EUA passaram da condição de investidor líquido à de principal absorvedor líquido de investimentos diretos;

b) os investimentos do Japão estão concentrados no setor de serviços (70% do total, no final dos anos 80), com destaque para os serviços financeiros e de seguros;

c) a dinâmica de regionalização (ver adiante) parece exercer influência sobre os fluxos de investimento, dependendo da convergência das políticas macroeconômicas e da implementação de políticas industriais estruturantes. Na CEE e na Asia Oriental, os fluxos de investimento "intra-bloco" foram significativamente dinamizados nos últimos anos;

d) excetuando-se os fluxos de investimento que deram sustentação ao processo de interpenetração patrimonial - via fusões e aquisições - e de reestruturação industrial nos países da OCDE, os investimentos diretos no mundo não envolvem massas consideráveis de recursos financeiros, como no passado. Uma das principais características do atual ciclo é a emergência de formas de investimento baseadas na partilha de custos e riscos comerciais, financeiros e tecnológicos.

5) Com o crescimento dos custos de P&D nos setores mais dinâmicos da economia mundial e a simultânea redução dos ciclos de vida dos produtos, redefinem-se as relações entre técnicas de produção e dimensão dos mercados e, com isto, alteram-se as condições de sustentabilidade das configurações industriais. Estas cada vez mais impõem a internacionalização das estratégias empresariais, através de fusões e aquisições, mas também de novas formas de investimento direto (Oman, 1989) e, especialmente, do estabelecimento de *networks* internacionais para viabilizar o desenvolvimento de produtos, estratégias de *sourcing* tecnológico e de comercialização de uma vasta gama de produtos e serviços (Ostry, 1992; Ernst e O'Connor, 1990; Ernst, 1991; Soete, 1992).

O *networking* industrial e tecnológico emerge como forma privilegiada de organizar as transações econômicas intra e inter-firmas, evitando-se tanto os custos de transação vinculados às formas mercantis de coordenação, quanto a rigidez da integração vertical ou horizontal excessiva. O *networking* se difunde, entre outras coisas, por permitir às empresas:

- desenvolver estratégias que combinam redução de custos e diferenciação de produtos;

- apropriar-se das externalidades "que resultam da circulação da informação e da partilha de ativos intangíveis" (Ernst, 1991); e

- gerenciar as tendências de convergência tecnológica, essencialmente no complexo eletrônico, que tornam indefinidas as clivagens setoriais em termos de pesquisa e desenvolvimento de produtos e de técnicas de produção, reduzindo os elevados riscos que estão associados a tais tendências: o *network* tecnológico internacional é a forma dominante de gerenciamento destas tendências.

6) A crescente internacionalização das empresas amplia a capacidade destas para gerenciar estratégias de competição em escala mundial, baseando-se "na especialização do investimento direto por produto e por zona geográfica, em função das vantagens comparativas e dos obstáculos ao comércio que existem em cada país" (Dourrille, 1990). Esta capacidade das empresas para transferir e diversificar a produção entre os países e regiões - potencializada pelas inovações tecnológicas nas comunicações e na informática - determina uma intensa competição para atrair investimentos e, em particular, os que tenham conteúdo tecnológico. Com a competitividade de cada espaço nacional é função, no atual ciclo de internacionalização, menos da dotação estática de fatores do que de práticas institucionais, costumes e tradições sócio-culturais e de políticas públicas, a competição locacional por "bons" investimentos se traduz rapidamente em competição regulatória, através inclusive da adoção, em escala

nacional ou supra-nacional, de políticas industriais e comerciais de cunho estratégico (OCDE, 1992).

Com a percepção de que as políticas públicas podem moldar o perfil competitivo da economia nacional e com a implementação de políticas de cunho estratégico para os setores mais dinâmicos da indústria, o aprofundamento da internacionalização leva ao surgimento e à proliferação do que S. Ostry (1991) denominou "fricção sistêmica". A fricção sistêmica emerge como resultado da intensificação das relações entre diferentes sistemas institucionais de economia de mercado e entre os seus respectivos modelos de política e de regulação da atividade das empresas. Com a identificação das diferenças nos marcos regulatórios, tendem a se manifestar, por um lado, demandas por proteção ou por medidas de "administração do comércio", por outro, propostas no sentido de se obter um nível maior de harmonização de políticas, reduzindo-se os efeitos competitivos das assimetrias identificadas.

Neste ponto, a agenda das negociações multilaterais, regionais e bilaterais começa a experimentar uma profunda transformação: no lugar de ter como objeto os produtos comercializados entre os parceiros, elas se voltam para o "tratamento de políticas" (Agosin e Tussie, 1992). E não somente das políticas comerciais, uma vez que, na nova agenda de negociações internacionais, "a linha divisória entre as políticas comerciais e as outras políticas é cada vez mais difusa" (Tussie, 1991): temas e *issues* de política até então considerados como de interesse exclusivamente doméstico passam a ser fonte de tensões e de fricções internacionais e reconhece-se crescentemente a legitimidade das demandas por convergência nos princípios e instrumentos das políticas econômicas mais relevantes para o processo de inovação e a geração de vantagens comparativas.

7) Em conseqüência, do ponto de vista do sistema de comércio mundial, os anos 80 se caracterizaram pela crise dos organismos de regulação multilateral e pela emergência de modelos

concorrentes de gestão da interdependência econômica - o unilateralismo, a regionalização e o multilateralismo. Acentua-se a distância entre o escopo de um multilateralismo voltado para regular medidas de fronteira e a dinâmica de um ciclo de internacionalização que dilui os limites entre as medidas de política econômica doméstica e externa.

Três fatores condicionarão a evolução do sistema de comércio mundial nos anos 90:

- as condições em que se concluir a Rodada Uruguai do GATT;
- a situação macroeconômica e o desempenho comercial dos países da OCDE, em especial a evolução dos fluxos de comércio entre os Estados Unidos e o Japão;
- a evolução dos processos de integração em curso na Europa e na América do Norte.

Enquanto o primeiro fator determinará o novo escopo do multilateralismo e seu papel relativo enquanto instância de produção de regras para o comércio internacional, o segundo influenciará a capacidade de adaptação dos países líderes da OCDE às novas regras do jogo da competição internacional e, por esta via, condicionará a capacidade de resistência dos governos destes países às pressões protecionistas e às demandas pela proliferação de medidas de administração do comércio bilateral.

O terceiro fator explicitará melhor o papel econômico e político das iniciativas de regionalização e, em particular, o grau de conflito entre tais iniciativas e o processo de liberalização dos fluxos internacionais de comércio e investimento.

O cenário que se delineia quanto à evolução destes fatores sugere que a principal ameaça à continuidade do processo de liberalização vincula-se às perspectivas de descoordenação

macroeconômica entre os países da OCDE e, em particular, do grau de desequilíbrio das relações comerciais entre os Estados Unidos e o Japão.

As perspectivas de conclusão da Rodada Uruguai - em torno do Draft Final Act de A. Dunkel, seu ex-Secretário-Geral -, se por um lado representam a garantia de que o multilateralismo continuará a desempenhar um papel relevante na conformação do sistema mundial de comércio, por outro não são suficientes para restabelecer a hegemonia incontestada daquela instância na regulação do comércio internacional.

De fato, coexistem ativamente com o multilateralismo - e suas instituições - processos de regionalização, sistemas de comércio administrado e iniciativas de integração profunda que alteram profundamente as relações entre as várias instâncias produtoras de regulações no âmbito do comércio internacional e, portanto, redefinem o papel do multilateralismo.

Este se verá ampliado pela incorporação - ainda que parcial - da agricultura e dos têxteis ao GATT, pelo aperfeiçoamento do sistema de solução de controvérsias, a introdução do Trade Policy Review Mechanism, o aperfeiçoamento de normas de subsídios, anti-*dumping* e salvaguardas, etc. Por outro lado, há possibilidades reais de que o GATT seja substituído por uma nova Organização Multilateral de Comércio, com jurisdição sobre os chamados novos temas.

O sistema multilateral passa a incorporar temas típicos da regulação de um ciclo de internacionalização que tem nos investimentos sua força motriz e que veicula um novo paradigma industrial e tecnológico - indo, portanto, tal regulação além da definição estrita de política comercial - e aperfeiçoa instrumentos de regulação dos fluxos na fronteira, estabelecidos por Rodadas de negociação anteriores.

O dado paradoxal consiste em que esta expansão do escopo das regras multilaterais não deve determinar, no curto prazo, qualquer redução do peso que adquiriram no sistema mundial de comércio as instâncias de regulação unilaterais e regionais. Em outras palavras, aquela expansão não se dará às custas da redução do espaço hoje ocupado pelas políticas bilaterais e de "blocos" e pelas iniciativas de administração do comércio e de harmonização de políticas em espaços regionais.

Neste sentido, não só "o sistema mundial de comércio do futuro não vai nascer de uma ruptura drástica com o presente" (Ricúpero, 1993), mas ele herdará dos anos 80 o fato de combinar elementos heterogêneos e razoavelmente contraditórios entre si.

Herdará, inicialmente, a nova agenda de negociações baseada em políticas comerciais em sentido amplo e, com ela, a existência de um *double track* de desenvolvimento de iniciativas de harmonização destas políticas e de produção de convergência sistêmica entre as diferentes economias. O GATT - ou a instituição que o suceder - fornecerá o primeiro *track*, oferecendo o quadro de referência para que os países em desenvolvimento aceitem "normas internacionais a princípio enunciadas apenas para os desenvolvidos" em áreas de política não estritamente comerciais (Ricúpero, 1993).

As iniciativas de regionalização mais aprofundadas (CEE, por exemplo) e a própria OCDE oferecerão o segundo *track* de produção de convergência sistêmica, avançando especialmente em áreas onde a obtenção de um consenso no GATT apareça como inviável e onde a geração de normas aceitas pelos países desenvolvidos apareça como prioritária, à luz do objetivo de evitar o acúmulo de tensões e conflitos comerciais intra-OCDE.

Herdará, ainda, a tradição "bilateralista" dos anos 80, incentivada pela persistência de fortes desequilíbrios comerciais entre os Estados Unidos e o Japão e pelo fato mesmo de que a competição por "bons" investimentos na zona OCDE tende a criar

novas fontes de conflitos comerciais - em sentido amplo - e a manter alimentada a agenda de negociações bilaterais. A revalorização recente, nos Estados Unidos, no uso da Super-301 sugere que o recurso ao unilateralismo como forma de resolução de conflitos comerciais tende a se intensificar, pelo menos nos próximos dois ou três anos.

8) A medida em que cresce a demanda por convergência de políticas econômicas, intensificam-se as iniciativas de constituição de espaços regionais unificados (ou supra-nacionais). De fato, se a agenda de harmonização é incontornável, ela é mais facilmente aplicável em grupos limitados de países com características econômicas e sociais homogêneas. Este argumento é válido tanto para as iniciativas que envolvem países desenvolvidos, quanto para aquelas que mobilizam países em desenvolvimento, como é o caso do Mercosul.

O desgaste do multilateralismo e os elevados custos políticos e econômicos associados ao recurso prioritário a medidas unilaterais de política comercial, por parte dos diferentes países, ampliam o escopo para as iniciativas de constituição de acordos preferenciais de comércio, zonas de livre comércio, uniões aduaneiras, que - com graus variados de efetividade - se estabelecem em todos os continentes. Em 1988, o comércio interno a estas áreas já representava cerca de 44% do total do comércio mundial.

O desenvolvimento do fenômeno da regionalização em um ambiente propício ao protecionismo sugere o cenário de constituição de "blocos comerciais" e de "guerra de blocos", visão, no entanto, simplista de um futuro próximo em que a questão central é o gerenciamento das relações (de oposição e de complementariedade) entre as dinâmicas "intra-blocos" e "inter-blocos". Para alguns estudiosos, a regionalização poderá até mesmo funcionar como um fator de aceleração da liberalização multilateral, ao permitir contornar obstáculos a este processo,

tais como a lentidão do processo decisório e a baixa capacidade de *enforcement* que caracterizariam os organismos multilaterais.

Se o espaço supranacional - ou, em nosso caso, a região - aparece como a instância prioritária de gestão da interdependência e dos processos de harmonização de legislações e políticas nacionais, a reciprocidade deverá confirmar, nos anos 90, sua posição de princípio básico de política comercial externa dos agrupamentos regionais.

Neste início de década, dois grandes eixos comandam crescentemente a estruturação de espaços supranacionais e a difusão da regionalização. São eles:

- o eixo OCDE - (inter-pólos) - a intensificação, nos anos 80, dos fluxos de comércio, investimento e tecnologia no interior da zona da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) e o processo de harmonização de políticas empreendido em seu seio constituem os pressupostos a partir dos quais alguns autores defendem, seja a criação de uma zona de livre comércio e investimento reunindo os países da OCDE e eventualmente os novos países industrializados (NPIs) da Ásia (Hufbauer, 1989 e Lawrence, 1991), seja o aprofundamento dos esforços de liberalização dos fluxos comerciais e de fatores já levados a cabo pela OCDE;

Dentro da visão de uma economia mundial multipolar - ou especificamente tripolar -, este é o eixo das relações inter-pólos ou inter-blocos. Para Lawrence (1991), "uma coalizão dos principais poderes econômicos poderia atuar como um freio contra a corrida em direção ao comércio administrado ou aos blocos regionais independentes", "contrabalançando" as tendências centrífugas que decorreriam de um fracasso definitivo nas negociações da Rodada Uruguai.

- o eixo representado pela consolidação dos pólos CEE, América do Norte e Japão - NPIs da Ásia. Na realidade, a

regionalização ao longo deste eixo envolve dois processos: a constituição do núcleo básico do polo e a estruturação hierárquica de preferências e de relações privilegiadas entre este núcleo e as diversas economias de "sua" periferia. À medida que estes núcleos se consolidam internamente na América do Norte e na CEE, ganha em importância a institucionalização do relacionamento preferencial entre eles e os agrupamentos ou países "externos".

Uma das conseqüências do desenvolvimento da regionalização ao longo destes eixos, em particular - embora não exclusivamente - do segundo eixo, é o fato de que ela passa a envolver não somente países com razoável grau de homogeneidade quanto a níveis de desenvolvimento e de renda e quanto aos mecanismos da regulação macroeconômica, mas países heterogêneos à luz de todos estes aspectos, o que - entre outras coisas - terá efeitos sobre a tendência identificada a seguir.

9) Pode-se supor que, em parte devido à intensificação das iniciativas de preferencialização supra-nacionais se assistirá, nos anos 90, à intensificação das pressões unilaterais, regionais e multilaterais para que os países em desenvolvimento - e, em especial, aqueles que atingiram um patamar razoável de industrialização (os NPIs) - renunciem ao uso de alguns instrumentos e mecanismos de política industrial e comercial e aceitem novas disciplinas em áreas que se encontravam anteriormente fora do escopo das negociações internacionais (Agosin e Tussie, 1992). Torna-se cada vez mais claro que:

- há uma tensão entre "as necessidades de desenvolvimento" dos NPIs e "as tendências de convergência de políticas implícitas na globalização" (Agosin e Tussie, 1992); e

- qualquer que seja o cenário de evolução do sistema de comércio mundial nos anos 90, deve-se reduzir a margem de manobra dos países em desenvolvimento e, em especial, dos NPIs, no

sentido de recorrerem ao princípio de tratamento diferenciado e mais favorável de que se beneficiavam na tradição do GATT.

A inclusão de novos temas nas negociações multilaterais da Rodada Uruguai - serviços, direitos de propriedade intelectual e medidas de apoio ao investimento com efeitos sobre o comércio - sinaliza a ampliação do escopo do GATT, por iniciativa dos países desenvolvidos. O sistema multilateral, historicamente estabelecido para o gerenciamento dos fluxos e das políticas de comércio, se estende à avaliação das regras domésticas "which significantly affect enterprise performance (competitiveness) and market access, not only for goods and services, but also for investment and technology flows", ou seja, "broadly, the determinants of innovation and thus of competitiveness" (Ostry, 1992).

Pode-se legitimamente argumentar que, para além do interesse dos países desenvolvidos em se beneficiar de suas vantagens comparativas nos setores mais dinâmicos da economia mundial, a necessidade de regular, em âmbito multilateral, fluxos de investimento, comércio de serviços e transferência de tecnologia não vai por si mesma contra os interesses dos países em desenvolvimento. Tal regulação refletiria o reconhecimento de que a imbricação entre comércio e investimento, entre produção industrial e prestação de serviços e entre controle do investimento e domínio tecnológico constituem dados de realidade no atual ciclo de acumulação de capital e de internacionalização (Araújo Jr. e Naidin, 1989). Para um país como o Brasil, que tem interesses comerciais e de investimento diversificados geograficamente, a regulação destes novos temas no marco do multilateralismo é uma alternativa superior àquela representada pela proliferação de regras nacionais ou regionais de aplicação unilateral.

Neste quadro, a questão da definição e operacionalização de "cláusulas de desenvolvimento" nas negociações bilaterais, regionais e multilaterais deve adquirir crescente relevância para

os NPIS, confrontados com a expansão do escopo das disciplinas multilaterais às novas áreas de política e com as regras de condicionalidade dos organismos financeiros internacionais. Para os NPIS, o que estará em pauta, nos 90, é precisamente o grau de autonomia de que estes países disporão para implementar suas políticas voltadas para a competitividade e a inovação, em um ambiente marcado pela utopia da consolidação de um "single worldwide model of economic policy-making" (Agosin e Tussie, 1992) e pela acirrada competição por capitais e tecnologias entre países em desenvolvimento.

10) Esta competição é alimentada pelo fato de que, em contraste com os ciclos precedentes de internacionalização, o atual levou a uma intensificação da desigualdade internacional: a concentração regional dos investimentos diretos (IDE) é muito maior do que a dos fluxos comerciais (75% contra 40%, para as cinco maiores economias da OCDE). Houve uma drástica redução da parcela de IDE em direção aos países em desenvolvimento: de 26,4%, no período 1980-1985 para 17,4%, em 1990 e o comércio intra-industrial em produtos intensivos em tecnologia concentrou-se crescentemente na zona OCDE e nas relações desta com os NPIS asiáticos. Ademais, a distribuição espacial dos *networks* tecnológicos que se difundem aceleradamente no atual ciclo de internacionalização é ainda mais concentrada do que a dos investimentos: "mais de 90% destes arranjos se fazem entre companhias originárias dos países do G-5" (Ernst, 1991). Há, portanto, uma tendência à exclusão dos países extra-OCDE em relação aos benefícios do atual ciclo de internacionalização, tendência reforçada pela persistência, nos países da OCDE, de medidas protecionistas que afetam o comércio internacional nos setores em que os países em desenvolvimento têm maiores possibilidades de ganhar parcelas dos mercados externos (Agosin e Tussie, 1992).

11) Em um tal quadro de exclusão, ganham peso as idéias que atribuem à atração de novos fluxos de investimento externo - muitas vezes pela via do *dumping* fiscal - papel central nas

estratégias de retomada do crescimento dos países em desenvolvimento. De uma maneira mais realista e sem atribuir a estes fluxos uma função essencial, vários países em desenvolvimento implementaram, recentemente, mecanismos de reinserção no sistema de financiamento privado internacional. A superação do problema do endividamento externo, favorecida pela emergência de mercados de títulos e pelo dinamismo dos investidores institucionais, abre novas oportunidades de financiamento privado e cria formas seguras de contornar o risco-país. Da mesma forma, ampliam-se os canais para a presença de investidores externos nos mercados de valores mobiliários dos países em desenvolvimento.

Verifica-se expansão rápida de países em desenvolvimento na absorção de investimentos no mercado de capitais e na captação de *eurobonds* e de títulos em geral de colocação privada. No terreno da captação, esta participação é ainda incipiente (12% do total captado) e, no plano da absorção, os mercados emergentes de valores crescem 7 vezes mais do que os das economias desenvolvidas. Tanto absorção quanto captação de recursos são fenômenos novos motivados pelas seguintes circunstâncias:

a) redução de alternativas rentáveis nos países desenvolvidos, nos dois últimos anos em particular;

b) eliminação de restrições à entrada de capitais nas economias em desenvolvimento;

c) potencial de realização de lucro rápido em um contexto de baixa cotação dos ativos em relação a seus valores patrimoniais;

d) melhores taxas de remuneração oferecidas nos títulos lançados por empresas dos países em desenvolvimento; e

e) diferença de remuneração de valores mobiliários nos países em desenvolvimento que oferecem rendimentos reais significativamente maiores, de "baixo risco efetivo".

No caso do mercado de títulos, registram-se preferências por *fixed-rate notes* (78,7% do total captado). O Brasil ocupa posição de destaque na captação dos países em desenvolvimento, juntamente com a Coréia, México, Argentina e Hungria. Juntos estes 5 países captaram 3/4 dos recursos para o conjunto dos países em desenvolvimento. Em 1992, o Brasil havia captado 1/4 dos recursos do mercado de bônus para os países em desenvolvimento.

III - IMPLICAÇÕES PARA O BRASIL

As transformações engendradas pelo atual ciclo de internacionalização redefinem significativamente as margens de autonomia das economias nacionais em relação à dinâmica da "globalização". Esta redefinição implica uma redução das margens de autonomia prevalecentes até então e uma modificação dos mecanismos de transmissão das tendências internacionais à dinâmica das economias nacionais. Os dois aspectos estão relacionados, na medida em que a redução das margens de autonomia das economias nacionais decorre da hegemonia dos investimentos, enquanto força motriz do atual ciclo de internacionalização e dos impactos da "globalização financeira".

A prolongada crise macroeconômica enfrentada pelo Brasil leva-o a enfrentar o desafio da "internalização" dos condicionantes internacionais da competitividade em condições de extrema vulnerabilidade. É, no entanto, nestas condições que o Brasil deverá lidar com as transformações no quadro internacional e na interface economia nacional-economia mundial que foram apontadas na Seção anterior.

Três tipos de transformações aparecem como especialmente importantes, do ponto de vista de sua capacidade para condicionar a competitividade futura da indústria brasileira:

- primeiro, as transformações que se verificam no quadro econômico e regulatório que rege tanto as condições de acesso das exportações brasileiras aos mercados da OCDE quanto a "atratividade" relativa do Brasil para os investimentos externos;

- segundo, as mudanças que se verificam nas formas de investimento internacional e, articulada a tais mudanças, a emergência de um novo padrão de financiamento externo da economia brasileira;

- terceiro, as alterações observadas nos paradigmas de política pública na área de indústria, bem como nas estratégias empresariais que consubstanciam o movimento de "globalização" e que se expressam na difusão de novas formas de investimento, de relacionamento inter-empresarial e de gestão das empresas.

De forma muito sintética, é possível argumentar que o quadro desenhado por este conjunto de transformações, em um primeiro momento, traz mais ameaças do que oportunidades para a indústria e a economia brasileiras.

III.1 - As Condições de Acesso das Exportações e de Atratividade para Investimentos

No que se refere ao primeiro ponto, as transformações a que se fez referência envolvem:

- os efeitos dos desequilíbrios macroeconômicos e comerciais entre os países da OCDE e do baixo dinamismo econômico destes países sobre o ambiente em que se negocia o novo quadro regulatório da economia mundial. Iniciativas protecionistas e intensificação da competição regulatória podem ser esperadas, impactando indiretamente os países em desenvolvimento;

- os efeitos das novas tendências de política industrial e tecnológica dos países desenvolvidos, onde a competição por investimentos de alto conteúdo tecnológico impulsiona iniciativas de proteção comercial. A política comercial, de seu lado, agrega à tradição de BNTs nos setores em que a concorrência dos países em desenvolvimento é mais forte, "novos temas", como as normas ambientais e trabalhistas - que tendem a produzir efeitos significativos sobre as condições de acesso das exportações dos PEDs aos mercados da OCDE. Serve como consolo o fato de que a emergência de normas ambientais e trabalhistas desqualifica a priori estratégias de competitividade assentadas no *downgrading*

das exigências sociais e ecológicas feitas à operação das empresas;

- os impactos dos processos de regionalização sobre as perspectivas de exportações brasileiras e a capacidade de atração de investimentos externos pelo país. As iniciativas de integração em curso nas Américas ilustram os dilemas presentes. Embora os impactos do NAFTA sobre as exportações brasileiras tendam a ser mínimos no curto prazo - dada a permanência de restrições de acesso dos produtos mexicanos ao mercado dos EUA - no longo prazo "o deslocamento das exportações brasileiras pode atingir patamares significativos, não só como resultado da eliminação gradual das tarifas e demais barreiras ao comércio (mas também) da reestruturação industrial em curso no México (a qual) ganhará impulso significativo com o provável aumento do fluxo de investimentos norte-americanos resultante da implementação do NAFTA" (Machado, 1992).

O NAFTA e a Iniciativa para as Américas (IPA) conectam os processos de integração em curso na América Latina e aqueles que envolvem os países desenvolvidos da América do Norte. Admitindo-se ser o NAFTA um processo irreversível e que o tema da ampliação de uma área de preferencialização (e não propriamente de livre comércio) promovida pelos Estados Unidos permanecerá na agenda de negociação entre os países do continente, ganha especial relevância a discussão de como se negociará o encaminhamento desta preferencialização.

Para o Brasil, o tema da ampliação da zona de preferencialização a partir dos Estados Unidos se coloca na perspectiva - inédita para o país - de uma integração assimétrica. De fato, no âmbito latino-americano, tal desafio não se coloca para o Brasil, mas para seus parceiros menores no Mercosul. Os custos derivados de uma integração assimétrica seriam, neste caso, de três tipos:

1) vinculados à exposição da indústria brasileira à competição de um país que apresenta níveis médios de

desenvolvimento e de produtividade que lhe são em muito superiores;

2) relacionados ao preenchimento dos requisitos de habilitação a serem preenchidos pelos candidatos à negociação com os Estados Unidos e à adoção de políticas liberalizantes nas áreas dos novos temas da Rodada Uruguai. Para um país, como o Brasil, com tradição de políticas ativas e discriminatórias do ponto de vista setorial, estes custos "horizontais" tendem a se identificar com a perda de graus de liberdade no manejo das políticas industrial e de comércio.

3) vinculados à eventual perda, em termos de eficiência e de bem estar, decorrente de uma liberalização bilateral (ou unilateral) frente à hipótese de liberalização unilateral, principalmente se os esquemas de preferencialização discriminarem contra terceiros países, conduzindo a padrões de especialização internacional ineficientes e à cartelização dos mercados integrados.

No caso da integração europeia, é importante ressaltar que as relações entre a CEE e os países em desenvolvimento são tributárias de um complexo sistema de preferências comerciais e de restrições às importações e que este sistema é um dos dois fatores que condicionam a capacidade relativa dos diferentes países em desenvolvimento (PEDs) para manter-se no - ou, eventualmente, conquistar parcelas do - mercado europeu. O segundo fator é a qualidade da oferta de exportação e o perfil de especialização dos diferentes países em desenvolvimento.

No caso dos países latino-americanos, as características da oferta de exportação e o perfil de especialização de suas economias vêm agravar uma situação desfavorável na hierarquia de preferências de acesso aos mercados da CEE. De fato, ao contrário dos NPIs da Ásia, com especialização internacional em setores cujo dinamismo se vincula a novas formas de demanda final e que expandiram sua parcela de mercado na CEE ao longo dos anos 80 -

em que pesam as barreiras não-tarifárias (BNTs) - a especialização latino-americana, e brasileira em particular, tendeu a perpetuar um padrão exportador para a CEE centrado em matérias-primas.

A ampliação, para os países do Sul da Europa, da CEE, pode também afetar a competitividade das exportações dos PEDs e, neste caso, especialmente as daqueles países cuja estrutura de oferta apresente semelhanças com as dos membros meridionais da CEE (Portugal, Espanha e Grécia) e as de países do Mediterrâneo que dispunham até então de um acesso ao mercado comunitário mais amplo do que os países da península ibérica. A concorrência em alguns setores de bens de consumo (calçados, têxteis e vestuário), intermediário (papel e celulose, aço, madeiras e couro) e de capital (mecânica) tende a se acentuar e pode-se supor que, em alguns destes setores, medidas protecionistas sancionem os compromissos intra-CEE em torno da idéia de reduzir os custos de ajustamento das economias menos desenvolvidas da Comunidade.

Por outro lado, para o Brasil, as transformações econômicas e políticas por que passa a Europa do Leste tendem a ser apreendidas como um novo fator de ameaça que reduz, ainda mais, a viabilidade da meta de reconectar dinamicamente a economia nacional com as forças motrizes da economia mundial.

Neste caso específico, a preocupação maior vincula-se à possibilidade de que a integração do Leste Europeu à economia internacional, além de representar a entrada de novos competidores na área do comércio, acentue a concorrência por investimentos externos e por financiamento dos países desenvolvidos e dos organismos internacionais.

De uma maneira geral, Hungria, República Tcheca e Polônia parecem melhor posicionadas para, a médio prazo, se habilitarem a receber novos investimentos e para desenvolverem uma estratégia exportadora em setores intensivos em energia e recursos naturais, bem como em segmentos econômicos onde a necessária modernização

tecnológica complementar, em termos de capacidade competitiva, a já existente mão-de-obra qualificada.

A virtual capacidade de competição daqueles países em mecânica, siderurgia, metalurgia de não-ferrosos, têxteis e segmentos de máquinas e equipamentos, deve preocupar a médio prazo o Brasil.

No caso da região da Asia Oriental, as políticas de ajustamento estrutural adotadas pelo Japão ao longo dos anos 70 têm como especificidade - em relação aos demais países - o incentivo a um padrão de "ajustamento por realocação", ou seja, por transferência da produção para países onde a relação entre custos de produção e linhas de produtos fosse a mais adequada.

Ou seja, neste padrão de ajustamento estava sempre presente o componente de investimento direto no exterior (IDE), sendo uma característica de tal investimento japonês o fato de não ser orientado principalmente para atender ao mercado doméstico do país-receptor, mas sim exportar para terceiros países. Neste sentido, difundiu-se um novo tipo de estratégia internacional de empresas, essencialmente *trade-oriented* e assentada na especialização dos investimentos diretos por produto e por zona geográfica, em função das vantagens comparativas e dos obstáculos ao intercâmbio em cada país.

No que diz respeito à Asia - inicialmente os NPIs, em seguida também os países da ASEAN - os investimentos japoneses deram origem a um fluxo de comércio entre os países da região, configurando a criação de uma rede de solidariedades empresariais e de complementariedades econômicas que - para alguns - justifica aplicar ao conjunto da região a denominação de "bloco".

A expansão das importações japonesas nos últimos anos suscita a preocupação de que, em função da constituição deste "grupo comercial informal", somente os países asiáticos venham a se beneficiar daquela tendência, os demais países - desenvolvidos

e em desenvolvimento - apresentando-se em posição relativamente desfavorável para concorrer no mercado japonês.

As medidas adotadas pelo Japão e Coréia para incentivar a demanda doméstica e a perspectiva de continuidade de crescimento da China, ao longo dos próximos anos, sugerem que as importações da região da Asia Oriental apresentarão, na década de 90, um dinamismo talvez inédito. No entanto, as oportunidades que se oferecem potencialmente ao Brasil em função deste dinamismo serão reduzidas, na prática, pelo fato de que nossas exportações para a região sofrerão intensa concorrência.

Assim, por um lado, os países asiáticos de renda média e estruturas produtivas concentradas em manufaturas de médio/alto conteúdo tecnológico concorrerão com o Brasil nos produtos mais "nobres" de nossa pauta de exportação. Por outro lado, os países da ASEAN, do sub-continento indiano e a China pressionarão as exportações brasileiras nos segmentos de produtos de menor valor agregado, onde o custo da mão-de-obra constitui um forte determinante da competitividade internacional.

Finalmente, no que diz respeito ao único processo de integração de que o Brasil participa, três aspectos aparecem como fundamentais para assegurar o estabelecimento de uma união aduaneira no Mercosul: a harmonização do aparato de proteção, a estabilidade cambial entre as moedas da sub-região - a convergência destes fatores tornando efetivo o estabelecimento de uma tarifa externa comum - e a definição de diretrizes de política industrial convergentes nos países da sub-região

A partir do Cronograma de Las Leñas, o reconhecimento de uma agenda mútua de temas permite definir o conjunto de políticas regulatórias - nas áreas macroeconômica, comercial e de promoção - em que a harmonização é considerada prioritária, bem como a metodologia de tratamento das assimetrias.

A permanência do quadro de instabilidade macroeconômica no Mercosul e a implementação de novos planos de estabilização no começo da presente década produziram impactos significativos sobre as taxas de câmbio e as paridades cambiais regionais, revertendo, em alguns casos, os avanços obtidos no processo de negociação e colocando em risco a viabilidade futura do projeto de integração.

No presente, o programa de estabilização argentino e os fracassos das estratégias de combate à inflação no Brasil são responsáveis pelos desequilíbrios comerciais entre os dois países e pela impossibilidade de produzir qualquer convergência pactuada entre as paridades cambiais. Esta condição só estará assegurada quando a estabilidade da economia argentina permitir que as autoridades econômicas abram mão da política de paridade cambial fixa em relação ao dólar. Pelo lado do Brasil, é necessário que, até o final do período de transição, a economia tenha atingido uma estabilidade econômica que permita a retomada do crescimento, removendo os obstáculos efetivos ao aprofundamento da integração regional.

Atualmente, é possível identificar pelo menos dois pontos de resistência ao processo de negociação e implementação da tarifa externa comum. Em primeiro lugar, o processo de liberalização comercial no Brasil tem suscitado uma série de reações por parte dos setores potencialmente afetados. A negociação de uma tarifa externa comum no âmbito do Mercosul produziu no meio empresarial um certo temor de que os níveis de proteção pudessem ser ainda mais reduzidos, penalizando setores sensíveis da economia brasileira, como é o caso da agricultura, química fina, bens de capital, produtos eletro-eletrônicos e automóveis. Idêntica reação tem sido constatada entre os industriais argentinos em função das tensões geradas pelos desequilíbrios dos fluxos comerciais entre o Brasil e a Argentina.

O padrão do intercâmbio comercial Brasil-Argentina e o mapeamento da competitividade relativa entre duas economias

permitem apresentar uma avaliação preliminar das atividades que serão mais de perto afetadas pela eliminação das barreiras ao comércio intra-regional, bem como das possibilidades de alavancagem competitiva propiciadas pela criação de um mercado ampliado na região.

Nos setores em que cada país preserva vantagens absolutas, a eliminação das barreiras ao comércio intra-regional deverá implicar na realocização geográfica de determinadas atividades. Este é o caso, por exemplo, da triticultura brasileira. A harmonização das políticas agrícolas no âmbito do Mercosul acarretará a reavaliação dos subsídios aos produtores brasileiros, o que poderá provocar a redução da área plantada em favor de um aumento da participação das exportações argentinas no consumo doméstico.

Nos setores em que são observados desníveis acentuados de competitividade entre os países - caso de papel e celulose e produtos da metalurgia do ferro e do aço - a existência de disparidades de desempenho competitivo aponta para a necessidade de implementação de instrumentos de reestruturação industrial que promovam os necessários ajustes aos desafios do mercado integrado, evitando que os produtores recorram ao "comércio negociado" como medida de proteção à produção local.

Há também setores em que a integração pode propiciar um aprimoramento das vantagens comparativas, de forma a garantir a ampliação da competitividade internacional das economias. Os segmentos industriais onde se verifica a ocorrência de comércio intra-industrial (não-complementar) - químicos e petroquímicos, automóveis e bens de capital - são aqueles em que a criação de um mercado ampliado gera maiores oportunidades para redução de custos, via economias de escala, através de movimentos que visem maior especialização produtiva no plano nacional e das firmas.

Vencido o período de transição, o projeto de integração no Mercosul ampliará o debate sobre as possibilidades de

implementação e sobre o estilo de gestão da política industrial também para o plano regional. Diante da agenda da integração, parece pouco provável que os países preservem autonomia absoluta que lhes permita operar instrumentos nacionais de promoção e reestruturação industrial, sem considerar as implicações regionais.

III.2 - O Novo Padrão de Financiamento Externo da Economia Brasileira

Como se apontou na Seção II, o atual ciclo de internacionalização caracteriza-se não só pela expansão dos investimentos, como também pelas novas formas que estes assumem, compatíveis com uma nova concepção da partilha de custos e riscos entre parceiros.

Observou-se, também, que mudanças de origem macroeconômica (redução das taxas de juros nos países da OCDE) e regulatória permitiram, nos últimos anos, uma parcial reconexão de países em desenvolvimento com o sistema internacional de financiamento privado.

É no bojo desta reconexão que o padrão de financiamento externo da economia brasileira parece vir sofrendo mudanças importantes, nos últimos anos. A dívida externa brasileira em títulos já representa mais de 15% do estoque da dívida registrada. Merecem destaque os seguintes aspectos:

a) verificam-se, nos últimos três a cinco anos, ingressos líquidos negativos de recursos provenientes de agências governamentais, de organismos internacionais e dos créditos de fornecedores;

b) recuperam-se os ingressos via Resolução 63, empréstimos intercompanhias, com reflexo do diferencial positivo de taxa de juros oferecido no Brasil;

c) ingresso de recursos via mercado de bônus (geralmente ofertas públicas listadas em bolsas internacionais) majoritariamente destinados a empresas estatais;

d) ingresso crescente via *commercial paper*, sobretudo para bancos visando repasse, e para empresas que ofereçam "colaterais"

de garantia. Apesar da seletividade dos lançamentos destes papéis, constata-se um certo processo de banalização;

e) captação via *fixed* e *floating rate notes* viabilizaram ingressos de US\$ 4 bilhões em 1992. Os bancos foram responsáveis por 49,7% dos recursos ingressados em 1992, visando repasse menos oneroso;

f) o ingresso via securitização de exportações é realizado por poucas empresas, notadamente transnacionais. Em 1992, este tipo de operação, relativamente complexa, foi preterida diante das possibilidades de "adiantamento de exportações" visando elevado retorno real para aplicações no Brasil.

No total, o Brasil logrou captar e absorver um total de US\$ 14,8 bilhões em 1992.

A emergência de um provável novo padrão de financiamento externo brasileiro sugere, para os próximos anos, que a captação via títulos tende a responder por cerca de 50% dos recursos externos. Complementarmente, quatro canais de captação constituídos pelos créditos privados (intercompanhias e bancos), créditos de agências e organismos internacionais, créditos de fornecedores e investimentos diretos (tradicional e mercadorias) deverão contribuir cada qual com 10% a 15% dos recursos externos captados.

Isto significa que o investimento direto nas modalidades tradicionais (investimento societário em moeda e bens), com participação histórica entre 10% e 20% dos recursos externos, não pode mais ser percebido como um canal decisivo de financiamento do desenvolvimento e tampouco de programas de estabilização. Sua relevância deve ser buscada em outras dimensões, tais como a de contribuir para a restauração do padrão de competitividade da economia brasileira.

Mesmo tendo em vista que grande parte destes recursos foram influenciados pelo diferencial real de taxas de juros oferecido

no Brasil, seria equivocadamente julgar que esta massa de recursos seja exclusivamente fruto de "arbitragem", não podendo portanto ser em parte canalizada para investimentos efetivos.

Há investimentos represados e um baixo grau de endividamento privado sugerindo a existência de espaço potencial para uma mais completa reinserção financeira internacional do Brasil. Nos dois últimos anos, a reaproximação do país dos circuitos financeiros internacionais dependeu, resumidamente, dos seguintes fatores:

a) maior liberalidade na "conta de capital", com menores controles de prazos de permanência de recursos externos no país e menores incertezas quanto ao retorno do capital;

b) apesar da seletividade característica do mercado de títulos, constata-se uma difusão crescente dos novos instrumentos securitizados de captação;

c) reduzidíssimos níveis de endividamento privado, inclusive de empresas transnacionais que promoveram seus ajustamentos financeiros nos anos 80;

d) longo represamento dos investimentos necessários a redefinições estratégicas globais das empresas transnacionais, inclusive evitando o envelhecimento ainda maior dos ativos industriais;

e) diferencial de taxa de juros (descontada a variação cambial) superior a 25% em 1992;

f) presença agressiva de bancos brasileiros e estrangeiros (operando no Brasil), captando recursos para repasse a custos domésticos mais toleráveis do que no mercado de crédito doméstico.

As empresas e os bancos estrangeiros operando no Brasil foram os principais agentes de captação e absorção dos recursos externos nos últimos anos. Estes agentes absorveram 57,4% dos

recursos captados, contra 14,1% do setor privado nacional. Em diversos setores - não-ferrosos, papel e celulose, autopeças, fertilizantes, etc. - as empresas transnacionais responderam pela totalidade da captação, introduzindo aí a primeira clivagem (entre empresas privadas transnacionais e nacionais) que caracteriza o atual processo de reconexão do país com o sistema financeiro privado, no plano internacional.

A segunda clivagem se explicita através da análise do movimento setorial nos estoques e fluxos de investimentos estrangeiro no Brasil. A análise de estoques evidencia os seguintes aspectos:

a) amplia-se a participação de setores ligados a atividades primárias (envolvendo agricultura, pecuária, extrativismo e pesca). Apesar da pequena participação do setor, o crescimento é significativo;

b) expande-se a partir de 1985, o estoque de investimentos em setores "tradicionais" (têxteis, vestuário, calçados, madeira, bebidas, fumo, alimentar, etc.), de forma agregada;

c) registra-se uma queda de participação do estoque da indústria de transporte a partir de 1985;

d) observa-se uma perda regular do espaço do estoque de investimentos na indústria eletro-eletrônica;

e) mantém-se estável a participação da indústria química no total do estoque de investimentos diretos;

f) no setor de serviços, destacam-se os "serviços independentes/holdings/participações" e o setor "finance-related". Este último ampliou sua participação no estoque de 10,33% em 1980 a 13,38% em 1992.

Os dados de evolução do perfil do estoque não sugerem transformações bruscas: entretanto, observa-se um relativo *downgrading* do conjunto dos investimentos estrangeiros no Brasil, expandindo-se o peso de investimentos diretos em setores que produzem bens de menor valor agregado.

No que diz respeito à análise dos fluxos de investimento, confirma-se, entre os setores industriais, incremento considerável da participação da chamada "indústria tradicional" que, no biênio 1991-1992, foi três vezes superior àquela que representava no período 1981-1985 (28,64% contra 10,85%). Confirma-se, além disso, queda dramática de investimentos diretos na indústria de transporte, notadamente na indústria automobilística, além de irrelevante participação do setor eletrônico que, ainda assim, perde participação no conjunto dos investimentos externos diretos na indústria. Por outro lado, ocorre incremento considerável do peso dos investimentos diretos nas indústrias química de base e papel e celulose.

Em síntese, pode-se avaliar que a dinâmica do investimento direto no Brasil tem se pautado pela retração dos investimentos industriais em um ritmo mais acentuado do que o observado nos serviços e na agricultura. Agregue-se o fato de que, à exceção do setor químico, os investimentos diretos no Brasil têm se dirigido a setores industriais tradicionais, relacionados a recursos naturais, ou de baixo valor agregado. A menor participação de investimentos no setor indústria de transporte e a insignificante presença dos capitais estrangeiros em setores com tecnologias próximas da fronteira revela um cenário preocupante com relação à possível futura capacitação competitiva brasileira.

III.3 - Novos Paradigmas de Política e Novas Estratégias Empresariais

Na Seção II foram descritas as principais características das estratégias transnacionais das empresas no ciclo atual de internacionalização, bem como seus impactos sobre os fluxos de investimento, comércio e tecnologia, e sobre a eficácia das políticas de base nacional.

Ressaltou-se que, com a difusão de empresas "em rede", tende a se consolidar um novo modelo de relacionamento entre empresas e de gestão empresarial, características do padrão de concorrência que emerge.

Já a difusão deste novo modelo empresarial bastaria para redefinir o papel dos agentes privados e de suas estratégias na mobilização dos recursos de uma economia com vistas ao incremento da competitividade: as novas formas de investimento direto, de negociação comercial de tecnologia e de financiamento privado supõem um papel ativo das empresas privadas e a capacitação destas para desempenhar este papel.

A importância dos aspectos sistêmicos da competitividade não elude o fato de que, no novo paradigma de estratégia empresarial e de política pública e no padrão de relacionamento entre Estado e agentes privados que emerge, atribui-se às empresas e à sua capacitação em termos gerenciais, negociais e de coordenação, um papel central.

A transformação de ameaças em oportunidades no atual cenário internacional e o aproveitamento de **janelas** e de **nichos** de competitividade depende, em grande parte, da capacitação empresarial para mobilizar recursos, criar sinergias, negociar contratos, etc.

Por outro lado, as mudanças que se vêm introduzindo no padrão de políticas públicas nas áreas de indústria e tecnologia reforçam a tendência à afirmação de um papel ativo das empresas, na medida em que se redefinem as funções prioritárias do Estado. Este transita de um modelo de intervenção baseado na proteção e

na promoção via subsídios do capital físico em direção a um paradigma de intervenções estruturantes onde a ênfase é dada à capacitação, à qualificação e - nas áreas de novas tecnologias - às funções "difusão e aplicação" e "coordenação".

Coerente com o caráter sistêmico das novas tecnologias e com a constatação da relativa ineficácia dos incentivos tradicionais para alavancar investimentos e aumentar a produtividade industrial (ver Notas Técnicas - sobre Condicionantes Político-Institucionais da Competitividade), este novo padrão de intervenção estatal redefine os pesos relativos das políticas horizontais e setoriais, bem como suas formas de articulação, na configuração geral da política industrial.

A ampliação do escopo do GATT, as pressões dos países desenvolvidos e a intensificação dos processos de integração com base na harmonização de políticas econômicas entre parceiros devem funcionar, nos 90, como vetores de difusão de novos padrões de política, que, - é bom lembrar - são suficientemente amplos para "abrigar" diferentes combinações de instrumentos, segundo as preferências societais, tais como elas se explicitam em estratégias nacionais/regionais de desenvolvimento.

Para o Brasil, não é no plano do *targeting* setorial e das políticas que o concretizam que se manifesta com maior intensidade o imperativo de "internalizar" este tipo de condicionante internacional da competitividade.

No caso de uma economia estruturalmente heterogênea e em que o projeto de industrialização acelerada moldou as instituições e comportamentos econômicos de agentes públicos e privados, o requisito de "internalização" se traduz prioritariamente na necessidade incontornável de redesenhar as diretrizes e os mecanismos regulatórios de corte horizontal da política industrial e comercial.

Neste sentido, o gerenciamento da transição para um padrão industrial compatível com os novos requisitos de competitividade internacional pressupõe a recuperação da capacidade regulatória e negocial do Estado, dentro de um marco muito diverso daquele que orientou a formulação e implementação de políticas de promoção industrial e de administração do comércio no período da substituição de importações.

No plano doméstico, esta recuperação da capacidade regulatória se manifestaria, entre outras coisas, no atendimento aos requisitos de consistência e de coordenação entre as diversas políticas voltadas para o aprimoramento da posição competitiva das empresas e do país. Como observa Teece (1992), estratégias de *targeting* setorial "require something that most nations lack: the ability to co-ordinate various aspects of government policy such as trade, investment, technology and antitrust".

No plano externo, há uma série de fatores que convergem para a constatação de que o reforço da capacidade negocial do Estado e das empresas brasileiras tende a se tornar uma variável crítica na estratégia de minimizar as ameaças e maximizar as oportunidades vinculadas ao atual ciclo de internacionalização:

a) a reciprocidade se afirma como o princípio regulador das relações econômicas internacionais, a nível bilateral, regional e multilateral, configurando um quadro de crescente "preferencialização" destas relações;

b) o aprofundamento do processo de integração do Cone Sul começa a avançar no sentido da harmonização de políticas econômicas, exigindo um importante esforço institucional para que a redução de assimetrias não se faça em detrimento dos interesses do Brasil;

c) o multilateralismo tende a adquirir novo escopo, colocando em debate as políticas domésticas de promoção industrial e uma nova estratégia de organização dos esforços de

desenvolvimento - tema completamente abandonado nos anos 80 no bojo da desvalorização das questões relacionadas às estratégias e trajetórias nacionais de desenvolvimento; e

d) com o desenvolvimento de novas formas de investimento direto e de *newtworking* industrial e tecnológico, abrem-se algumas janelas de oportunidade para empresas brasileiras, cujo aproveitamento vincula-se não só à capacidade comercial das empresas brasileiras, mas também à coordenação de iniciativas públicas e privadas nesta direção.

IV - RECOMENDAÇÕES DE POLÍTICA

Em função das considerações apresentadas nas Seções II e III deste trabalho, propõe-se uma série de medidas de política econômica destinadas a reforçar a capacidade do país - e de sua indústria - para lidar com o quadro de condicionantes internacionais que se delineia na perspectiva da segunda metade dos anos 90.

As recomendações apresentadas referem-se a medidas de política nas áreas seguintes:

- diplomacia econômica;
- comércio exterior (câmbio, exportação e importação);
- gestão dos fluxos de investimento externo; e
- políticas econômicas domésticas com significativos impactos sobre a estratégia externa.

IV.1 - Diplomacia Econômica

a) A Prioridade do Multilateralismo

Para o Brasil, é desejável que o tratamento das tensões e conflitos econômicos internacionais se processe nos foros do multilateralismo, onde a geração de regras e de disciplinas quanto ao uso de instrumentos e mecanismos de política industrial e tecnológica tende a seguir um padrão menos restritivo do que aquele que emerge de negociações bilaterais com países desenvolvidos.

O reforço do multilateralismo é, portanto, a principal diretriz de política que decorre da análise aqui empreendida,

ainda que a emergência do "neo-multilateralismo" signifique que o país deverá ver discutidos, em instâncias multilaterais, temas em que o desconforto brasileiro é evidente, como o meio-ambiente. Neste caso, caberá ao Brasil admitir a negociação de tais temas, evitando que estratégias neo-protecionistas de países da OCDE se abriguem sob o manto de valores universais.

O argumento aqui desenvolvido sugere que estes temas fazem parte da nova agenda de negociações internacionais e que, na década de 90, estarão competindo, não só regulações multilaterais, regionais e nacionais, mas também diferentes mecanismos de difusão e *enforcement* destas regulações: os acordos multilaterais pactuados, os processos de integração e a pressão ("influência assimétrica") dos países politicamente fortes. Para o Brasil, a opção multilateral aparece como nitidamente superior em relação às demais.

Outro argumento que sanciona a opção pelo multilateralismo refere-se ao fato do Brasil ser um *global trader*, ou seja, comerciar com todas as grandes regiões do mundo, tendo portanto interesses em todas elas: a distribuição geográfica das exportações brasileiras (30% para a CEE; 20% para os Estados Unidos; 15% para a Ásia Oriental e 15/20% para a América Latina) explicita esta característica do país.

Se o multilateralismo é a prioridade de política, cabe discutir se esta estratégia é suficiente ou exige linhas de ação auxiliares, que concretizem o fato de que, na agenda de negociações internacionais dos anos 90, ganharão crescente peso, e de forma simultânea, os temas relacionados a processos de integração profunda, a esquemas de preferencialização e a arranjos de "comércio administrado".

A idéia de uma estratégia internacional mais complexa do que a simples defesa do multilateralismo é reforçada pela análise apresentada no estudo. De fato, em todas as experiências descritas, ressalta a tendência à concretização de espaços

preferenciais de comércio e de harmonização de políticas econômicas, produzindo uma hierarquia de parceiros definidos não tanto pelas condições bilaterais de acesso aos mercados, mas pelas condições relativas de acesso *vis-à-vis* de outros fornecedores.

b) Política Externa "Ativa" no Continente Americano

Os debates sobre os efeitos de médio prazo da conformação do NAFTA sobre o Brasil revelam que, sem que se alterem as condições absolutas de acesso dos produtos brasileiros ao mercado norte-americano, deterioram-se tanto as condições relativas de acesso àquele mercado frente ao México, quanto as condições relativas de acesso aos mercados latino-americanos diante dos membros do NAFTA.

É em suas relações com os países do continente americano que se vai evidenciando com maior nitidez que os incentivos para a atualização da política externa brasileira envolvem não somente aspectos relacionados ao atual padrão de comércio do país, mas ainda aspectos negociais, exigindo que se leve em conta a estratégia de terceiros países.

Por isto mesmo, a principal linha de ação auxiliar aqui proposta se refere a "ativação" da política externa brasileira para o continente americano, o que inclui:

1) a estratégia para o Mercosul, prioritária no continente, pois a participação do Brasil no Mercosul funcionará certamente como o condicionante básico da estratégia continental do país. Esta idéia abriga, na realidade, dois sentidos: primeiro, uma evolução favorável do processo do Cone Sul "habilita" os membros do Mercosul para negociações com outros países do continente, conferindo-lhes um capital de credibilidade de que isoladamente não dispõem. Para o Brasil, que vive situação de forte instabilidade macroeconômica, esta função do Mercosul deve se evidenciar cada vez mais. Segundo, as iniciativas do país no

âmbito continental devem levar em consideração os compromissos assumidos pelo Brasil no Mercosul, bem como as forças centrífugas que possam dificultar a consolidação do processo - inclusive a concorrência de outros projetos de integração e, em particular, daqueles envolvendo os Estados Unidos.

Três *issues* aparecem como prioritários na agenda do Mercosul, tendo em vista não só a meta de constituição de uma união aduaneira em dezembro de 1994, mas ainda a sustentabilidade do processo de integração na segunda metade da década:

Política Cambial - Não obstante as incertezas quanto ao comportamento futuro da paridade cambial intra-regional, o estabelecimento de uma união aduaneira entre os países do Mercosul parece não requerer nenhuma solução que envolva algum padrão mais sofisticado de coordenação entre políticas macroeconômicas, como ocorre, por exemplo, no caso da integração européia. Isto não significa que os países preservem uma completa autonomia na gestão de suas respectivas políticas cambiais. É imprescindível garantir, pelo menos, a manutenção de um certo grau de convergência entre as paridades cambiais, obrigatoriamente pactuada entre as autoridades monetárias dos países. Variações na taxa real de câmbio poderão ser aceitas dentro de determinado intervalo, de forma a não afetar a competitividade relativa dos países ressaltando, neste caso, a relevância de políticas setoriais desenhadas para produzir tais resultados.

Tarifa Externa Comum - A implementação da tarifa externa comum deve privilegiar o equilíbrio das condições competitivas no espaço integrado e ao mesmo tempo estimular a produtividade, evitando que estruturas industriais ineficientes se desenvolvam ao amparo de proteção exagerada.

A liberalização da estrutura protecionista dos países e o estabelecimento de uma união aduaneira a partir de 1995 exigem a adequação dos níveis de proteção comuns ao perfil de

competitividade do parque industrial dos países do Mercosul. Trata-se de assegurar níveis de proteção adequados para a produção regional, de forma a permitir o aproveitamento das vantagens criadas pela formação de um mercado comum, bem como a distribuição eqüitativa desses benefícios. O equilíbrio das condições de concorrência dentro da região deve prever, inclusive, a atuação de mecanismos que possam reduzir possíveis diferenciais de produtividade entre as indústrias de diferentes países.

No atual estágio das negociações talvez a estratégia mais recomendável fosse estabelecer uma hierarquia de prioridades, de forma a conferir maior credibilidade aos objetivos do Tratado de Assunção: avançar na definição da tarifa externa comum para o conjunto de setores onde já existe uma certa convergência dos níveis de proteção, enquanto se aguarda tanto a definição de políticas industriais convergentes, capazes de assegurar a redução dos desníveis de competitividade intra-regional, quanto uma paridade cambial mais adequada entre os países da região.

Política Industrial - A aprovação de uma tarifa externa comum que preserve o objetivo de uma "integração aberta" requer a definição de políticas industriais convergentes capazes de minimizar os impactos gerados pelo processo de integração e garantir a alavancagem da competitividade do parque produtivo estabelecido no Mercosul. A consecução de um programa de integração econômica, que não esteja baseada unicamente no aproveitamento de vantagens comparativas estáticas, requer instrumentos de política industrial que promovam o permanente aprimoramento da competitividade, bem como um perfil de inserção internacional mais vantajoso do que aquele assegurado pela operação das indústrias no âmbito restrito dos mercados nacionais.

A política comunitária deve, como princípio geral, combinar ações de dimensão sistêmica e setorial da competitividade industrial. Nos casos de reorganização setorial operados no plano

regional, a política deve apontar tanto para a possibilidade de proteção - desde que seletiva e temporária - quanto para iniciativas que resultem em reestruturação da capacidade instalada ou em realocação espacial das firmas como formas desejáveis de ajustamento.

Os principais mecanismos de sustentação da política industrial, tendo em vista a reestruturação, consistem nas políticas tecnológica, de financiamento, comercial, de concorrência e de poder de compra do Estado. Estas políticas devem ser compatíveis com um regime de concorrência que favoreça as pressões competitivas como elemento de indução à adoção de estratégias microeconômicas visando o ajuste estrutural da indústria.

A questão da harmonização das políticas econômicas dos países-membros deve receber tratamento prioritário, mas - ao mesmo tempo - seletivo, centrando-se as negociações naquelas áreas onde assimetrias de política e de regulações tenham impactos significativos sobre a competitividade das economias nacionais. Como o Mercosul tende a funcionar com o espaço de referência para a reestruturação das empresas, a redução de assimetrias nas áreas de políticas que afetam os fluxos de investimento (domésticos e externos) é de grande relevância para evitar desvios de investimento *regulation-induced*. Para as áreas não prioritárias, pode prevalecer o sistema de reconhecimento mútuo, que - implicitamente - corresponde à admissão de certo nível de competição entre regimes regulatórios nacionais.

2) A estratégia para os demais países da América do Sul e a ALADI. Uma nova geração de acordos bilaterais concretiza o processo de revitalização da ALADI, profundamente articulado à liberalização comercial unilateral em curso em todos os países da região. Com esta liberalização, perdem funcionalidade os acordos de aplicação restrita que eram a marca da ALADI e emerge uma nova geração de acordos abrangentes, que combinam uma agenda de ampla liberalização comercial, com temas específicos prioritários para

os países que os negociam e com o estabelecimento de mecanismos de solução de controvérsias.

Para um país que, como o Brasil, dispõe de enorme peso econômico na América do Sul, pareceria desnecessária uma política externa ativa no sub-continente, os esforços negociais se concentrando no Mercosul. Tanto mais que a retomada do crescimento, a liberalização comercial, a proximidade geográfica e a heterogeneidade das estruturas produtivas parecem fatores suficientemente fortes para transformar a América do Sul em área de expansão natural das exportações de manufaturados brasileiros, tornando prescindível uma política externa ativa na área.

Na realidade, porém, todos estes fatores configuram tão somente um grande potencial de crescimento das vendas externas brasileiras para a América do Sul. Nas novas condições geradas pelas iniciativas de integração que articulam tanto os países desenvolvidos da América do Norte e países latino-americanos (o NAFTA e futuros acordos nos marcos da Iniciativa para as Américas), quanto o México e países sul-americanos, a concretização deste potencial e a expansão sustentada das exportações brasileiras para o sub-continente, no médio prazo, dependerão crescentemente de uma ativa política externa, centrada em temas típicos de acordos de complementação econômica (liberalização do comércio, transporte e infra-estrutura, financiamento do intercâmbio).

3) A estratégia frente às iniciativas norte-americanas no continente. Neste caso, não se trata de propor uma linha de adesão aos projetos norte-americanos, mas reconhecer que seria conveniente abrir com os Estados Unidos, junto com os parceiros do Mercosul, conversações preliminares para explorar as condições de possibilidade e os custos de uma futura negociação, evitando também o imobilismo e uma postura de auto-marginalização.

c) Políticas Específicas para a CEE e Países Asiáticos

A baixa prioridade relativa do Brasil para a CEE e os países asiáticos não significa que não se deva ter políticas específicas para cada uma destas áreas, buscando ampliar o leque de oportunidades comerciais e de investimento, mas que é difícil que estas políticas possam desempenhar um papel relevante na redefinição da dimensão internacional da estratégia de desenvolvimento do Brasil. Uma postura comercial ativa e flexível será necessária se se desejar ampliar a presença do Brasil em um continente em transformação - como a Europa - e em uma área de forte crescimento - como a Ásia.

Concluindo, pode-se afirmar que o quadro que emerge das tendências do sistema mundial de comércio sugere para o Brasil um cenário onde as restrições sobrepõem-se às oportunidades. A intensificação dos fluxos intra-regionais de comércio e investimento (na Ásia, América do Norte e Europa) não só reduz a capacidade de atração de investimentos externos pelo país, como ainda introduz ameaças novas à competitividade de nossas exportações naqueles mercados. Por outro lado, o novo conteúdo do multilateralismo e a proeminência, na agenda de negociações internacionais, dos temas típicos de processos de integração (harmonização de políticas) restringem a margem de liberdade de que disporão as autoridades brasileiras no manejo dos instrumentos de política comercial e industrial.

A liberalização comercial em curso e os compromissos assumidos no Mercosul e no GATT em matéria de política de importação alinham o Brasil à tendência internacional de redução de entraves aos fluxos de comércio mas, indiscutivelmente, reduzem a margem de autonomia nacional no manejo destes instrumentos e, em especial, de seu uso em estratégias industriais. Portanto, uma das implicações principais, para o Brasil, dos processos em curso no plano internacional envolve precisamente a idéia de que a política comercial brasileira - e, em especial, a sua política de importação - será necessariamente pouco ativa e somente de forma muito seletiva poderá ser instrumentalizada segundo objetivos de política industrial, ao

contrário do que ocorreu em décadas anteriores. Esta constatação reforça a necessidade de definir um novo desenho e outros instrumentos de política, compatíveis com o novo contexto internacional

Da mesma forma, o reforço do multilateralismo como estratégia prioritária e a priorização do Mercosul como estratégia regional implicarão a adoção, pelo país, das normas e diretrizes multilaterais e sub-regionais, inclusive em áreas onde, como já se observou, o desconforto negocial do Brasil tende a ser grande. Na medida em que as novas regulações se apliquem a áreas de política econômica tradicionalmente identificadas como "domésticas", o cumprimento dos compromissos multilaterais e do Mercosul implicará uma crescente imbricação entre as agendas externa e interna de política econômica - o que exigirá um esforço de capacitação de órgãos do Executivo, mas também do Legislativo, em relação aos temas ditos "externos".

IV.2 - Política de Comércio Exterior

Partindo dos argumentos favoráveis à promoção de exportações, o trabalho desenvolvido no Bloco Temático optou por recomendações de caráter horizontal e de política de exportações, que restringem seus objetivos à compensação de distorções dos mercados externo e interno. Sendo mais realista que outras opções, em termos do atendimento às restrições que o país enfrenta, este estilo de política apresenta, ainda, a vantagem de ser compatível com quaisquer outras medidas de *targetting* que venham a ser sugeridas com a conclusão deste projeto.

Genericamente, as medidas voltadas para a compensação de distorções internas, sejam associadas aos efeitos de outras linhas de intervenção estatal ou articuladas à manipulação de **instrumentos macroeconômicos** seriam: (a) a **desoneração tributária dos produtos exportados**, de modo a promover a competitividade-preço das mercadorias nacionais; e (b) a **manutenção de um regime**

de câmbio real estável, garantindo que esse fator não provoque elevação dos preços dos produtos locais no mercado externo e conceda, ao agente privado, um horizonte mínimo de planejamento de suas atividades.

As medidas destinadas a compensar **falhas de mercado** e a atuação de governos estrangeiros sobre suas próprias exportações, constituindo uma política de exportações em sentido mais restrito seriam: (a) o aperfeiçoamento e efetivação do sistema de **financiamento às exportações**, incluindo a provisão de seguros e garantias, compensando falhas internacionalmente reconhecidas nos mercados financeiros e de seguros internacionais e a atuação dos governos estrangeiros nessas áreas; e (b) a reestruturação de um **arcabouço institucional de difusão de informações** e de *marketing* dos produtos nacionais, para compensar as "falhas" de mercado associadas à difusão de informações e a intervenção dos governos estrangeiros nessas áreas.

Ainda com o objetivo de compensar a atuação dos governos estrangeiros sobre as suas próprias exportações, a proposta de política apresentada incluirá recomendações acerca da gestão dos chamados "modernos" instrumentos de proteção à indústria local.

a) **Política Cambial**

O desafio principal na área de política cambial consiste hoje menos em inovar em direção à unificação das taxas e dos mercados e mais em definir e consolidar uma regra de gestão que, mantendo as características estruturais do regime cambial vigente - flutuação da taxa e conversibilidade restrita - assegure uma evolução estável da taxa de câmbio real ao longo de uma trajetória de redução da defasagem atualmente acumulada. Absorvida a defasagem, a opção por um câmbio administrado, por meio da fixação de intervalos relativamente estreitos para a flutuação, pode ser uma meta adequada.

A introdução de inovações institucionais na área cambial e financeira internacional deve-se subordinar a este objetivo de política, tanto mais que medidas de liberalização dos fluxos financeiros internacionais podem instabilizar a evolução da taxa de câmbio real e comprometer toda a estratégia de transição na área comercial.

Na fase atual, a gestão cambial assume relevância primordial, condicionando a sustentabilidade de toda a estratégia de transição entre regimes de comércio. Por isto mesmo, o pragmatismo deve ser a regra e não se deve atribuir à taxa de câmbio funções que não lhe cabe desempenhar. Na medida em que não se cogita de incentivos fiscais nas exportações, a capacidade do câmbio para "carregar" distorções reduz-se drasticamente. Uma política cambial "neutra" é, pois, adequada para o quadro atual. Sem dúvida, com uma recuperação futura do crescimento, a tendência à redução do saldo comercial fará da taxa de câmbio real uma variável crítica.

b) **Financiamento e Seguro de Crédito às Exportações**

Um novo sistema de financiamento deverá apoiar-se nas tendências à segmentação do mercado, suprimindo as carências em atividades específicas. De maneira geral, as diretrizes que norteiam a proposta aqui apresentada são:

- a ênfase à institucionalização de instrumentos de gerência de riscos (seguro/garantias) e, a exclusão de financiamentos às exportações somente justificáveis à luz de argumentos políticos;

- a participação reduzida do componente de subsídio implícito às exportações, através de um mecanismo de equalização de taxas de juros aplicável a uma lista restrita de produtos, complementar àquela dos elegíveis no Finamex;

- a necessidade de um *funding* relativamente autônomo frente às dotações orçamentárias, que teriam papel complementar ao

aporte de recursos através dos mecanismos a serem criados. Os atrasos acumulados pelo governo no pagamento da equalização de taxas de juros, o colapso do Finex e a ineficácia do seguro de crédito gerenciado pelo IRB revelam a inconveniência de se apoiar o sistema fundamentalmente em recursos orçamentários.

Estas diretrizes podem se materializar através de uma das seguintes alternativas institucionais:

- a criação de um Fundo de Garantia e/ou de Financiamento, autônomo do ponto de vista técnico e administrativo e gerenciado por um Conselho reunindo bancos estatais, estrangeiros, nacionais privados, representantes do setor de máquinas e equipamentos e do Fenaseg; ou

- a criação de um Banco do Comércio Exterior, sob controle direto do Governo Federal, através do Ministério da Fazenda. Neste caso, aproveitar-se-ia o *know-how* técnico acumulado no âmbito do Governo Federal, através do Banco do Brasil, BACEN, BNDES/Finame.

Por não ter os ônus políticos vinculados à criação de um banco estatal e por atender aos requisitos acima mencionados, propõe-se a instituição de um Fundo, que poderia ser localizado em um banco estatal já existente.

Uma segunda questão refere-se às funções institucionais que tal Fundo desempenharia: ele absorveria o PROEX e agregaria outras funções (seguros e garantias) ao sistema ou apenas desempenharia funções não preenchidas hoje pelos mecanismos já existentes? Os argumentos a favor da tese da "absorção" baseiam-se na idéia de que ela permite maior coordenação das ações na área de financiamento às exportações. Para atender a este requisito, sem incorrer em custos significativos de implementação, a localização do Fundo em um banco estatal operador de linhas oficiais de crédito seria uma solução adequada.

Assim, por exemplo, poder-se-ia trabalhar com a idéia de um Fundo localizado no Banco do Brasil responsável pelo gerenciamento da linha PROEX e dos mecanismos de seguro ao financiamento a serem criados. Uma Diretoria Executiva profissionalizada conduziria a rotina de atividades do Fundo, prestando contas a uma Junta de Administração composta pelo Presidente do banco, representantes dos setores financeiro e da indústria, bem como do Ministério da Fazenda e BACEN, do MICT e de empresas cotistas, associadas ao Fundo.

A capitalização do Fundo seria feita a partir dos recursos do PROEX, do retorno dos financiamentos do FINEX e do aporte de recursos gerados pela associação voluntária de empresas (nacionais e multinacionais) cujos produtos são considerados elegíveis para financiamento. No período de capitalização dever-se-ia prever algum volume de recursos complementares, oriundos do Tesouro e, em especial, da receita fiscal adicional gerada pela implementação da reforma tarifária na política de importação.

A captação de recursos a longo prazo poderá ser feita através de mecanismos já existentes, tanto no mercado doméstico como no internacional:

a) em cruzeiros

- **Export Notes**
- Debêntures com correção cambial
- Recursos próprios do Banco do Brasil, presumível administrador do Fundo
- Disponibilidade dos Fundos de Pensão
- Disponibilidade das Companhias de Seguro de Vida
- Recursos do PIS/PASEP

b) em dólares

- Linhas de agências oficiais de crédito e organismos internacionais

- Captação no mercado de securities: Bonus, **Floating/Fixed, Rate Notes**, CD, etc.
- Venda de cambiais à Forfait.

Num primeiro momento, as atividades de financiamento deveriam se limitar à lista de produtos elegíveis pelo PROEX acrescida de bens e serviços de alto conteúdo tecnológico, sem restrições quanto à origem do capital das empresas. Estes produtos e serviços seriam passíveis de se beneficiar também do mecanismo de equalização de taxas de juros, em condições tais que o exportador e o banco financiador tenham incentivos para utilizar o mecanismo. Observe-se que tal restrição se justifica à luz das preocupações com a estabilidade e com a rentabilidade, que terão papel central na alavancagem de recursos e na ampliação do **funding** do mecanismo proposto.

Os riscos inerentes à exportação a prazo, não-pagamento e inconvertibilidade de moeda deverão ser administrados com flexibilidade. Tendo como pressuposto básico a participação do exportador no risco, o Fundo poderá emitir garantias, mediante o recebimento de *del credere* em escala de valores proporcionais ao risco, cobrindo parte substancial do crédito.

A combinação desses mecanismos com o uso mais intensivo de novos e de tradicionais instrumentos de mercado para exportações de bens de ciclo curto de produção e com a ampliação do financiamento no escopo dos CCR - em função da melhoria da posição financeira de vários países-membros da ALADI - fornece o quadro de referência básico para o apoio financeiro às exportações brasileiras.

c) **Tratamento Tributário das Exportações**

A proposta na área tributária deste trabalho contempla as seguintes prioridades:

Em relação ao IPI:

- não tributar veículos, embarcações e aeronaves utilizados no comércio internacional de cargas e passageiros;

- admitir ou consolidar a suspensão do tributo nas vendas internas para:

depósito em entreposto de exportação, quando a mercadoria for adquirida por **trading**, por empresas de engenharia ou de serviços com obras no exterior, ou por empresas industriais ou comerciais, para fins de exportação;

empresa industrial com contrato externo de revisão, recondicionamento e manutenção de motores, máquinas, veículos e embarcações;

estaleiro de construção naval, com contrato de exportação;

- tornar operacional o **drawback** verde-amarelo, já regulamentado.

Em relação ao ICMS

- isenção do imposto para os semimanufaturados;

- os créditos acumulados decorrentes de exportações, não suscetíveis de utilização pelo exportador, poderiam ser repassados a outros contribuintes por transferência, ou negociados como títulos;

- a convalidação e ampliação do convênio CONFAZ que permite a venda a **trading** para fins de exportação, com depósito em entreposto aduaneiro. Inclui as aquisições realizadas por empresas de engenharia e de serviços, com contratos no exterior, bem como empresas de manutenção e revisão de motores, máquinas e veículos e estaleiros navais;

- a negociação da isenção parcial do ICMS que incide sobre as contas de gás, energia, comunicações e telecomunicações. Por estar o tributo embutido nas respectivas contas, o processo mais prático seria registrar um crédito correspondente à proporção

média verificada em um número determinado de meses anteriores entre vendas internas e exportações das empresas.

Em relação a outras taxas:

- extinção do ATP (Adicional de Tarifa Portuária) e do AFRMM (Adicional de Frete para a Renovação da Marinha Mercante).

d) Quadro Institucional da Política de Exportação

O Setor Público

Considerando que não será possível retornar aos controles administrativos e que o atual sistema institucional é inadequado em termos de sistema decisório, de instrumentos de coordenação e de função executiva, propõe-se a seguinte organização institucional para o comércio exterior:

- estabelecimento de um colegiado, como mecanismo de orientação e compatibilização entre os diferentes setores do governo, e deste com o setor privado. É importante a perfeita compreensão do papel que tem o comércio exterior, de modo a formar a base de uma conscientização administrativa e política, adaptada à nova relação entre a economia nacional e a economia mundial. O colegiado deveria ser presidido pelo Ministro da Fazenda e integrado por dirigentes de unidades que têm participação na gestão do comércio exterior e por representantes do setor privado;

- reforço institucional da Secretaria Nacional do Comércio Exterior, composta por quatro unidades departamentais:

Departamento de Política Comercial - com atribuições de órgão de orientação, coordenação e implementação das políticas de exportação e de importação de produtos e serviços.

Departamento de Operações Aduaneiras - com as atribuições específicas dos serviços aduaneiros.

Departamento de Informação Comercial - com as atribuições de um centro de informações e estatísticas. Deve absorver, para divulgar, todo o instrumento de informação comercial e tarifária de outros países e ser o centro de apuração das estatísticas do comércio exterior. Mais ainda, seria a unidade responsável pela verificação *a posteriori* das operações de exportações e de importações.

Departamento de Tarifas - com as atribuições atuais do DTT, mas dotado de capacidade técnica e institucional para gerenciar os modernos instrumentos de proteção.

Os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil e a eliminação dos mecanismos de controle administrativo das importações reduzem drasticamente a margem de utilização da política comercial com objetivos de política industrial, em contraste com a tradição brasileira do período de substituição de importações. Este dado, aliado ao fato de que os principais instrumentos de política de exportação envolvem o câmbio, mecanismos de financiamento e o manejo da tributação, sugere a necessidade de cuidadosa avaliação acerca da localização institucional da Secretaria Nacional de Comércio Exterior, analisando as vantagens e desvantagens das opções existentes: mantê-la no Ministério da Indústria, Comércio e Turismo ou alocá-la ao Ministério da Fazenda. Os critérios de capacidade de coordenação e de **enforcement** das medidas adotadas deveriam orientar a análise.

O Setor Empresarial

Em matéria de comércio exterior, há um grande e disperso número de entidades empresariais com variedade de objetivos e modos de ação, o que pode ser considerado natural e até mesmo defensável. Contudo, será pouco aceitável um ajustamento na

estrutura governamental sem que haja uma contrapartida empresarial. Mesmo porque o governo precisa, para se fortalecer, concentrar-se mais na formulação e execução da política e controles necessários, transferindo para o setor privado parte das funções em que hoje atua: treinamento de recursos humanos, promoção comercial, estudos específicos etc. Por outro lado, torna-se imprescindível reforçar a presença negocial do empresariado a nível internacional.

A proposta em pauta contempla a transformação da AEB em Centro Brasileiro de Comércio Exterior, com Conselhos integrados por entidades nacionais, estaduais e setoriais, como forma de compatibilizar interesses e objetivos.

A proposta repousa na viabilidade de recursos, sendo mais lógico o seguinte esquema de *funding*:

- com base em acordo entre Governo e setor empresarial, seria pago pelas empresas para formação da receita do Centro, 0,5% do valor FOB da importação.

Estes recursos privados, custeariam as despesas do Centro e do sistema de promoção do comércio exterior, hoje de responsabilidade do Governo.

e) Políticas de Exportação no Mercosul

A convergência observada entre as políticas de incentivo às exportações dos países do Mercosul sugere que a questão da harmonização dessas políticas não deverá enfrentar dificuldades de maior monta. Isto será tanto mais verdade se for definido, desde o início, o âmbito dessas políticas a partir do entendimento de que os incentivos às exportações devem estar restritos às vendas a terceiros países, não se aplicando portanto, em nenhum caso, ao comércio exterior do Mercosul. Tal delimitação constitui uma decorrência natural do próprio processo de integração e aparece como contrapartida à eliminação de

barreiras tarifárias e não-tarifárias no comércio entre os países do mercado comum. Neste sentido, os incentivos fiscais e financeiros às exportações internas ao Mercosul deverão ser suspensos em 1994, simultaneamente à extinção daquelas barreiras e à implementação da tarifa externa comum.

Cabe reconhecer, no entanto, que não é possível congelar os sistemas de incentivo às exportações no seu formato atual. Há que admitir também a possibilidade de que mudanças futuras, se introduzidas de forma descoordenada e em contexto adverso, venham a comprometer a compatibilidade alcançada após o processo de enxugamento dos mecanismos de incentivo ocorrido no final dos anos 80. Por isso, cabe estabelecer um marco de restrições dentro do qual as diferentes políticas nacionais poderão exercer sua autonomia sem comprometer a compatibilidade alcançada.

Desta forma, a estratégia de harmonização proposta abre mão de definir uma política comum de incentivo às exportações, mas pretende estabelecer os limites das políticas nacionais.

Neste sentido, caberia restringir as políticas de incentivo às exportações dos países do Mercosul a: (i) incentivos fiscais que tenham como justificativa o princípio de que não se exportam impostos; (ii) incentivos financeiros que assegurem às exportações condições de financiamento compatíveis com as vigentes no mercado internacional; e, possivelmente, (iii) incentivos associados ao desenvolvimento de regiões menos desenvolvidas.

Destas, a terceira linha de atuação das políticas de incentivo às exportações dos países do Mercosul - os incentivos associados a regiões menos desenvolvidas - é a de natureza mais problemática, não no que diz respeito estritamente às exportações, mas porque os incentivos à exportações se articulam aí a conjuntos mais amplos de estímulos ao desenvolvimento regional.

f) Instrumentos Não-Tarifários de Proteção

Ao lado de uma política de incentivos às exportações e de um gerenciamento pragmático da taxa de câmbio real, a institucionalização dos modernos instrumentos não-tarifários de proteção constitui um importante fator de sustentabilidade do processo de liberalização comercial em curso no Brasil.

O abandono, em 1990, dos mecanismos formais e informais de controle administrativo das importações suscitou o interesse "pela aplicação, no Brasil, de um útil instrumento de regulação de importações: aos Códigos anti-*dumping* e anti-subsídios e de medidas compensatórias do GATT" (Naidin, 1993), incorporados à legislação nacional - sob uma forma que praticamente transcreve os códigos do GATT - desde 1987 e regulamentados posteriormente por decretos e resoluções do então Conselho de Política Aduaneira (hoje Departamento Técnico de Tarifas, do MICT).

A aplicação destes Códigos, no Brasil, é incipiente, o que se reflete no número de ações anti-*dumping* e anti-subsídios iniciadas no país, nas carências técnicas, financeiras e institucionais do órgão encarregado de gerenciar estes instrumentos (o DTT) e, finalmente, na inexistência de uma "interpretação econômica brasileira" dos Códigos (Naidin, 1993).

Por outro lado, o setor privado tende a identificar nos Códigos o instrumento capaz de substituir os mecanismos nacionais de controle administrativo das importações desativados em 1990, desconsiderando o fato de que a aplicação de direitos anti-**dumping** e anti-subsídios exige o cumprimento de um detalhado "ritual administrativo" que exige a comprovação não só da existência do **dumping** ou subsídios, mas ainda de que estas práticas estejam causando dano à indústria nacional" (Naidin, 1993).

No Brasil, o atual DTT logrou resistir a uma utilização abusiva destes instrumentos, mas a sua ação carece de legitimidade devido às suas reconhecidas necessidades técnicas,

financeiras e institucionais que não são satisfeitas por falta de recursos.

Habilitar o órgão responsável pelo gerenciamento tarifário e de instrumentos não-tarifários aparece, portanto, como a recomendação básica neste ponto, a fim de conferir à DTT credibilidade e eficiência.

Em termos de diretriz de política comercial para orientar o uso destes instrumentos, a "interpretação econômica brasileira" deve estar voltada para "não permitir a obstrução do processo de ajustamento estrutural do parque industrial brasileiro, em nome do qual se vem implantando a reforma da política comercial brasileira há quase uma década" (Naidin, 1993).

Não se trata aí de uma postura ingênua, mas da constatação de que em um processo de liberalização comercial que se iniciou há apenas alguns anos e que - inclusive por razões macroeconômicas - somente aos poucos começa a influenciar o comportamento estratégico dos agentes domésticos, um uso protecionista dos Códigos do GATT distorceria a estrutura tarifária legada pela atual reforma e sinalizaria - nos planos doméstico e externo - uma regressão na trajetória de política comercial.

Finalmente e de forma complementar a estas diretrizes, caberia propor o início urgente de uma discussão sobre o estabelecimento de um Código brasileiro de salvaguardas, a ser posteriormente consolidado, juntamente com os dois outros códigos já citados, em uma Lei de Comércio.

A possibilidade de que medidas de salvaguardas sejam usadas com o objetivo de adiar o ajustamento estrutural da indústria também existe, especialmente em um país de forte tradição protecionista, como o Brasil. No entanto, a importância de um tal instrumento em um processo de reestruturação industrial pactuado

entre o Governo (BNDES) e o setor empresarial não pode ser subestimada, se se entender que:

- a introdução de medidas de salvaguarda deve ser altamente seletiva e temporária com cláusulas de *phase out*, de forma a reduzir os custos econômicos e sociais da reestruturação, mas evitando retardar o processo de ajuste estrutural da indústria;

- o uso de mecanismos deve ser transparente interna e externamente, propondo-se a supervisão do GATT para a solução de eventuais controvérsias com outros países, geradas pela aplicação do Código; e

- o mecanismo de salvaguarda deve ser discutido e negociado no âmbito do Mercosul, para que não se crie uma nova assimetria entre os parceiros na área de política comercial.

O eventual estabelecimento de um Código de Salvaguardas reforça o argumento da necessidade de capacitação do órgão encarregado de gerenciá-lo. Mais uma vez, trata-se de evitar que o Código seja invocado por demandas de proteção *ad hoc* e de assegurar uma análise eficiente e em prazos razoáveis dos pleitos apresentados.

IV.3 - Gestão dos Fluxos de Investimento Externo

Com base no que se apresentou na Seção III e na extensa análise empreendida pelo estudo sobre fluxos de investimentos deste Bloco Temático, pode-se sugerir que as políticas públicas em relação ao capital estrangeiro devem se pautar pelas seguintes considerações genéricas:

- a contribuição potencial dos investimentos diretos estrangeiros (IDE) ao financiamento do desenvolvimento é limitada, em termos de aporte de recursos financeiros. Excluindo-se a hipótese pouco realista de uma integração radical do Brasil

aos circuitos de globalização financeira e à dinâmica da interpenetração patrimonial, dificilmente se pode imaginar que os fluxos de IDE venham a desempenhar tal função;

- as políticas para IDE no Brasil devem buscar estimular as exportações das empresas de capital estrangeiro, levando, no entanto, em consideração o fato de que a Rodada Uruguaia do GATT deve sancionar, em seus documentos de conclusão, a tendência à eliminação dos requisitos de desempenho exportador como parte dos compromissos firmados entre países hospedeiros e investidores de origem externa.

- a contribuição básica que o investimento direto estrangeiro pode passar a oferecer no Brasil nos anos 90 deve ser localizada na sua potencialidade enquanto veículo de uma inserção internacional dinâmica através da transferência de tecnologia, da maior facilidade de presença em determinados mercados de exportação e no seu melhor relacionamento com os circuitos internacionais de financiamento. Como é de amplo conhecimento, os canais de transferência de tecnologia a partir do investimento direto sempre foram demasiadamente restritos. Contudo, as novas formas de investimento (formas não-proprietárias de investimento ou compartilhadas) oferecem novas possibilidades em termos de transferência de tecnologia. Da mesma forma, os requerimentos tecno-organizacionais impostos pelas novas tecnologias de informação na produção podem potencialmente ampliar o desenvolvimento de redes empresariais, com repercussões positivas em termos tecnológicos e organizacionais. Este tipo de contribuição do capital estrangeiro deve, entretanto ser estimulada por políticas públicas orientadoras dos esforços privados.

Feitas estas considerações, pode-se passar às recomendações específicas para esta área de política.

a) Informação sobre o Capital Estrangeiro

A formulação de políticas de desenvolvimento impõe a construção de um padrão de competitividade industrial que se adeque a um cenário internacional cambiante e complexo. Portanto, a clareza com relação à inserção internacional possível e desejada para os anos 90 é ponto de partida para qualquer ação de *policy making* no terreno da política industrial e tecnológica. Vale dizer que a primeira proposição concreta de ação de política pública com relação ao capital estrangeiro no Brasil refere-se à consolidação de uma rede concentrada de informações relativas ao comportamento dinâmico da economia mundial no plano das estratégias das empresas transnacionais e das ações de políticas governamentais que impactam na dinâmica da concorrência no mundo.

Esta rede de informações serviria de base para que o Governo Federal através de seu sistema de promoção comercial e de instrumentos, desempenhe as seguintes funções:

- o monitoramento sistemático de oportunidades comerciais, de investimento e de cooperação tecnológica, através de escritórios no exterior, com a atribuição de viabilizar o estabelecimento de vínculos e alianças entre grupos empresariais no exterior e empresas no Brasil que façam parte de uma política de **targeting** na nova política industrial. Trata-se de um esforço de promoção de alianças estratégicas entre grupos, com apoio governamental;

- a veiculação internacional de oportunidades de investimento no Brasil, dentro das definições da política industrial; e

- a centralização de todas as informações e bancos de dados existentes sobre o investimento estrangeiro no Brasil, com a transferência de todas as informações disponíveis no Banco Central, permitindo o acompanhamento dos fluxos de investimento direto setoriais e de operações de financiamento internacional das empresas no Brasil. Nenhuma atribuição de controle estaria contemplada nesta transferência.

Este último aspecto ressaltado se explica pelo fato das informações existentes sobre o capital estrangeiro no Brasil estarem concentradas no Banco Central que, no exercício das atividades de controle, não dispõe de quadros técnicos para o acompanhamento analítico dos dados que gera através do registro de todas operações internacionais do país. Isto não ocorre apenas no âmbito do FIRCE, mas igualmente no Departamento Econômico. Análises e acompanhamento sistemático do dinamismo e das tendências do capital estrangeiro no Brasil e no mundo não são realizadas em nenhum grau, em nenhum organismo do Governo Federal.

Os dados relativos no capital estrangeiro no Brasil restringem-se basicamente ao Banco Central e ao INPI. Existem, ainda, dados dispersos em outros organismos, sem atribuições diretas em relação ao capital estrangeiro no Brasil. Não se dispõe, contudo, de informações de caráter mais qualitativo com relação aos planos de investimento e às condições de seu financiamento. Torna-se conveniente que seja cumprida a Lei 4131, no que concerne a realização sistemática de um censo sobre o capital estrangeiro que preveja a obtenção de um conjunto de informações decisivas na orientação das estratégias de política industrial. Convém igualmente sugerir que o substitutivo de Projeto de Lei nº 4.647, de 1990 do Deputado Manoel Costa que revoga a Lei 4.131, incorpore a obrigatoriedade do censo regular sobre o capital estrangeiro.

b) **Investimentos Imateriais**

A maior sensibilidade das autoridades para a questão dos investimentos intangíveis é decisiva. O estabelecimento de uma nova política para a propriedade intelectual torna-se imprescindível para a atração de capitais e investimentos estrangeiros, sobretudo através de parcerias e **joint-ventures**. O papel tradicionalmente exercido pelas políticas relativas a propriedade intelectual no Brasil deve dar lugar a um menor grau

de intervenção discricionária no terreno das patentes, marcas e **know-how**. A possibilidade de pagamento de **royalties** entre matrizes e subsidiárias, apesar das implicações potencialmente deletérias no terreno das transferências disfarçadas de lucro, deve ser considerada uma medida apropriada porque se traduzir, num momento delicado, no reconhecimento do envelhecimento dos ativos fixos daquelas empresas no Brasil. A possibilidade de pagamento de **royalties** para novos contratos foi uma oportuna medida dada a gravidade do processo de perda de competitividade das empresas estrangeiras no Brasil, podendo, em tese, servir de estímulo a renovação tecnológica do parque industrial.

Ao mesmo tempo, este tipo de atitude sugere um reconhecimento mais amplo do potencial de transferência de tecnologia num ambiente de aversão ao risco. No passado, dada a reduzida percepção do risco do investimento no Brasil, políticas "frouxas" com relação aos ativos intangíveis teriam sido contra-producentes no plano da transferência de tecnologia. No contexto atual, a predisposição a atividades produtivas compartilhadas e a proliferação de vínculos não-proprietários sugerem um potencial não negligenciável para a transferência de tecnologia. Isto depende de uma política com relação às marcas e patentes, compatível com as tendências globais nesta matéria e com o atual quadro de aversão ao risco. (ver Nota Temática do Bloco de Condicionantes Regulatórios da Competitividade)

c) Restrições Setoriais ao IDE

Em primeiro lugar, deve ser ressaltado o fato das 8567 empresas com capital estrangeiro em operação no Brasil estarem presentes em praticamente todos os setores de atividade. Não existe setor efetivamente novo onde o capital estrangeiro não tenha representação, tanto na indústria como nos serviços. As remanescentes restrições setoriais ao investimento estrangeiro no Brasil não parecem ser portanto, motivo de tensão com a comunidade de investidores.

O principal problema que as restrições setoriais colocam reside no processo decisório que as concebeu. Restrições em atendimento a pressões de grupos de interesses específicos devem ser coibidas, na medida em que suas repercussões para o conjunto da economia podem ser negativas. Por seu turno, restrições parciais ou restrições com abrandamentos previstos no tempo podem ser um instrumento, por vezes oportuno, de consolidação de uma estratégia competitiva. Mecanismos de **joint-ventures** e parcerias com o capital estrangeiro, além de serem freqüentemente convenientes para investidores interessados na partilha de riscos, são canais legítimos de transferência de tecnologia.

Sugere-se portanto, que as restrições setoriais (mineração, telecomunicações, petróleo, etc.) ao investimento estrangeiro ainda persistentes na economia brasileira sejam revistas à luz do novo quadro de alternativas de parcerias e de **joint-ventures** com o capital estrangeiro, evidenciado neste trabalho.

d) **A Internacionalização de Empresas Brasileiras**

A internacionalização de empresas brasileiras notadamente em setores industriais e comerciais é um elemento a ser considerado como de interesse de política industrial e tecnológica. A experiência de determinadas empresas brasileiras operando no exterior confirma três dimensões virtuosas da internacionalização: a) a conveniência em se ampliar a aproximação de clientes de produtos exportados a partir do Brasil; b) a necessidade de garantir fácil assistência técnica a comercialização de produtos; c) o objetivo de assegurar acordos e parcerias tecnológicas.

O exemplo coreano de internacionalização de empresas revelou-se um dos mais importantes mecanismos de ampliação de canais de comercialização no exterior. Estes canais localizam-se não apenas através do estímulo a investimentos diretos na atividade comercial, mas igualmente nas alianças visando à penetração em mercados de difícil acesso, com repercussões

positivas no plano tecnológico. A nova política industrial deveria sancionar a conveniência de internacionalização das empresas brasileiras, estimulando-as sobretudo a acordos de cooperação tecnológica no exterior.

IV.4 - Políticas Econômicas com Impactos sobre a Estratégia Externa

Além das políticas especificamente externas, existem outras cuja administração deve levar em consideração os objetivos e diretrizes da estratégia de inserção internacional, devendo ser consistente com as políticas de comércio exterior e de relacionamento com o capital estrangeiro.

Entre tais políticas domésticas, ressaltam aquelas analisadas no Bloco Temático **Condicionantes Regulatórios da Competitividade** deste Estudo e, em especial, a de concorrência.

Neste sentido, é fundamental a implementação de uma efetiva política de concorrência, que amplie o grau de contestabilidade vigente nos mercados domésticos e remova os dispositivos regulatórios através dos quais, nas fases anteriores do desenvolvimento, o Estado tornou-se, por excelência, "o agente que patrocina práticas competitivas consideradas, do ponto de vista da lei anti-truste, desleais" (Funcex, 1992). Seguramente, é nesta área - mais que na abertura das importações - que os esforços liberalizantes encontram maior resistência e é, em grande medida, com políticas de competição (ou de concorrência) que se enfrenta o dilema básico da política industrial contemporânea, ou seja, o de impedir que as empresas e setores que tenham acesso a condições privilegiadas de investimento e operação, "adotem condutas prejudiciais segundo critérios de bem estar social" (Correa, 1992). Vale observar que a existência de estruturas oligopólicas não é sinônimo de ineficiência: na realidade, o oligopólio (ou o monopólio) pode ser a configuração industrial mais eficiente. O que se objetiva desincentivar com

uma política de concorrência é a formação de estruturas cartelizadas através de arranjos extra-mercantis que constituam barreiras regulatórias à entrada e à saída de empresas.

O Brasil parece estar adequadamente equipado, em termos de Legislação, para lidar com tais questões. Os problemas, nesta área, referem-se ao *déficit* de institucionalização da política e às dificuldades de **enforcement** de suas regras que daí decorrem.

Por suas relações com a política de liberalização comercial e com todas as políticas com impacto sobre a configuração da estrutura industrial (inclusive a política de privatização), a política de concorrência deve abranger toda a economia, sendo recomendável que se evitem instrumentos e mecanismos econômicos e institucionais que limitem o alcance desta política ou que estabeleçam "áreas de exceção" às suas regras.

QUADRO-RESUMO

Ações/Diretrizes de Política	Agente/Ator					
	Exec.	Leg.	Jud.	Emp.	Trab.	Ongs. Acad.
A - DIPLOMACIA ECONÔMICA						
1. Opção pelo Multilateralismo - MRE	X					
2. Linhas de ação auxiliares:						
2.1. Política ativa no continente americano:						
a) priorizar o Mercosul; b) revitalização da ALADI através de nova geração de acordos abrangentes de complementação econômica; c) conversações preliminares com os EUA, junto com os parceiros do Mercosul, sobre as condições e custos de uma futura negociação.						
- MRE	X					
2.2. Políticas específicas para a CEE e os países asiáticos, buscando ampliar o leque de oportunidades comerciais e de investimento.						
- MRE	X					
B - POLITICA DE COMÉRCIO EXTERIOR						
1. Câmbio						
1.1. Estabilidade da taxa real em nível compatível c/uma política de apoio às exportações.						
- BACEN, Mi n. Fazenda e CMN	X					
2. Financiamento e Seguro de Crédito						
2.1. Criação de um Fundo autônomo de financiamento e seguro						
- adoção da medida: CMN, BACEN, Mi n. da Fazenda, MICT, IRB e Legislativo	X	X				
- execução: B. Brasil e membros do Conselho do Fundo (MF, MICT, BACEN, AEB, BB e Febraban)	X			X		
2.2. Criação de condições favoráveis ao uso do forfaiting e outros instrumentos privados, acompanhando tendência do mercado.						
- BACEN, Mi n. Fazenda, MICT	X					

Ações/Diretrizes de Política	Agente/Ator					
	Exec.	Leg.	Jud.	Emp.	Trab. Ongs.	Acad.
2.3. Uso do Proex na equalização de taxa de juros, em lista ampliada.						
- adoção da medida: CMN, BACEN, Mi n. da Fazenda, MICT	X					
- execução: Bco. Brasil	X					
3. Tratamento Tributário das Exportações						
3.1. Isenções diversas de IPI						
- Mi n. Fazenda (Dep. Rec. Federal), MICT	X					
- Legislativo		X				
3.2. Operacionalização do drawback verde-amarelo.						
- Mi n. Fazenda (DRF) e MICT (DTIC)	X					
3.3. Isenção do ICMS p/semi manufaturados.						
- CONFAZ, Mi n. Fazenda, MICT	X					
3.4. Autorização p/repasse de créditos acumulados na exportação (ICMS).						
- CONFAZ, Mi n. Fazenda, MICT	X					
- Legislativo		X				
3.5. Consolidação/ampliação do convênio CONFAZ: vendas a tradings p/exportação, c/depósito em entreposto aduaneiro.						
- CONFAZ, Mi n. Fazenda e MICT	X					
3.6. Isenção parcial do ICMS sobre tarifas públicas.						
- CONFAZ, Mi n. Fazenda, MICT e concessionária de serviços públicos	X					
3.7. Extinção do ATP e do AFRMM						
- Mi n. Fazenda, Mi n. Transportes, MICT	X					
- Legislativo		X				
4. Estrutura Institucional						
4.1. Setor Público						
- Instituição colegiado de alto nível (Mi n. Fazenda, MICT, BACEN, MRE, Mi n. Transportes, Mi n. do Planejamento, Febraban, AEB, Legislativo)	X	X				
- Reforço institucional da SNCE (Mi n. Fazenda, MICT e Legislativo)	X	X				
4.2. Setor Privado						
- Reorganização institucional (AEB, ABECE, Funcex, CNI)				X		X
5. Política de Exportação no Mercosul						
5.1. Não aplicação de incentivos no comércio intra-regional						
- Mi n. Fazenda, MICT, BACEN, CONFAZ e órgãos correspondentes nos demais países do Mercosul	X					

Ações/Diretrizes de Política	Agente/Ator					
	Exec.	Leg.	Jud.	Emp.	Trab.	Ongs. Acad.
5.2. Mecanismo de financiamento (fundo comum ou agência multinacional) - Mi n. Fazenda, MICT, BACEN, CMN, bcos. comerciais e correspondentes nos demais países do Mercosul	X					
5.3. Harmonização de políticas de promoção regional (ZPE, Zonas Francas, etc.). - CMN, Mi n. Fazenda (inclusive DRF), MICT, órgãos gestores das políticas (autoridade de ZPEs, órgãos regionais) e entidades empresariais dos 4 países.	X			X		
6. Instrumentos Não-Tarifários de Proteção						
6.1. Reforço institucional do DTT/MICT, para aplicação efetiva dos Códigos anti-dumping e anti-subsídios. - Mi n. Fazenda, MICT, MRE	X					
6.2. Elaboração e implantação de um Código de Salvaguardas. - adoção: Mi n. Fazenda, MICT, MRE e Legislativo e órgãos correspondentes nos demais países do Mercosul - execução: DTT/MICT	X	X				
C. MERCOSUL						
1. Política Cambial						
1.1. Coordenação entre as políticas macroeconômicas: - Grupo Mercado Comum/Sub-grupo de trabalho 10 (coord. de pol. macroeconômicas)	X					
2. Tarifa Externa Comum (TEC)						
2.2. Hierarquização de prioridades visando a definição da TEC p/setores onde existe certa convergência dos níveis de proteção: - Grupo Mercado Comum/Sub-grupo de Trabalho 10 (coord. de políticas macroeconômicas)	X					
3. Política Industrial Comum						
3.1. Redução dos desníveis de competitividade intra-regionais e promoção da inserção competitiva no comércio mundial - Grupo Mercado Comum/Sub-regupo de trabalho 7 (pol. indl. e tecnológica)	X					
3.2. Aprofundamento dos estudos relativos à harmonização de políticas econômicas. - Governos dos países do Mercosul	X	X				X

Ações/Diretrizes de Política	Agente/Ator					
	Exec.	Leg.	Jud.	Emp.	Trab.	Ongs. Acad.
D. FLUXOS DE INVESTIMENTOS EXTERNOS						
1. No contexto atual, priorizar a participação das empresas estrangeiras já instaladas no país na estratégia das políticas industrial e tecnológica:	X					
- estimular, através de incentivos tributários, a formação de parcerias com empresas nacionais;						
- estimular a formação de centros de P&D das empresas estrangeiras, no âmbito do Mercosul;						
- estimular as exportações das empresas estrangeiras, de forma compatível com as regras do GATT.						
2. Criação de sistema de informações para o monitoramento das oportunidades para novos investimentos e para associações entre empresas.		X				X
3. Aperfeiçoamento da legislação que afeta os investimentos intangíveis e revisão das restrições setoriais.		X	X			
4. Definir mecanismos de apoio à internacionalização de empresas brasileiras, de modo a aproveitar novas oportunidades de mercado	X				X	X

Legenda: Exec. - Executivo
 Leg. - Legislativo
 Jud. - Judiciário
 Emp. - Empresas e Entidades Empresariais
 Trab. - Trabalhadores e Sindicatos
 Ongs. - Organizações Não-Governamentais
 Acad. - Academia

Nota: Em caso de coluna em branco, leia-se "sem recomendação".

V - INDICADORES

V.1 - Indicadores de Desempenho Comercial

A disponibilidade de informações com periodicidade e desagregação adequadas são essenciais para a construção dos indicadores mais relevantes do desempenho comercial brasileiro no mercado mundial.

a) Comércio Exterior Brasileiro

Exportações: taxa de crescimento anual por produtos e por país/região de destino:

- índices de preço e quantidade por agregados e país/região de destino;
- taxa de crescimento anual dos mercados de importação de produtos brasileiros (por país/região de destino);
- **market share** das exportações brasileiras (a 4 dígitos FIBGE) no mundo e principais países/regiões de destino;
- indicadores de fontes de crescimento das exportações (análise de **constant market share**) para agregados de produtos;
- indicadores de taxa de câmbio real e real efetiva, da relação câmbio/salário, de relação entre preços domésticos e externos e de custos unitários de mão-de-obra;
- indicadores de vantagens comparativas reveladas (a 2 e 4 dígitos - FIBGE) das exportações brasileiras.

Importações: taxa de crescimento anual por produtos e por país/região de origem:

- índices de preço e quantidade por agregados e por país/região de destino;
- índices de penetração do mercado doméstico pelas importações (a 2 e 4 dígitos - FIBGE); - tarifa média nominal e proteção efetiva por produto (a 4 dígitos - FIBGE).

b) Comércio Internacional

- exportações e importações dos principais países/regiões por setores e por origem/destino - a partir da base de dados GATT/ITC e da base CHELEM/CEPII;

- taxa de crescimento anual das exportações e importações de países/regiões selecionadas por setores e por origem/destino;

- indicadores de participação do comércio intra-regional no comércio total da CEE, NAFTA, Asia Oriental e Mercosul;

- indicadores de especialização internacional e de vantagens comparativas reveladas de países/regiões selecionados - base de dados CHELEM/CEPII;

- base de dados da UNCTAD (TRAINS) sobre barreiras não-tarifárias em uso nos diferentes países, por produtos e tipos de instrumentos;

- indicadores qualitativos e quantitativos de tendências de política comercial nos principais países desenvolvidos e em desenvolvimento, a partir dos dados das publicações geradas pelo *Trade Policy Review Mechanism*, do GATT: uso efetivo de medidas não-tarifárias nas importações, mecanismos de incentivo às exportações, níveis médios e outras medidas disponíveis) de tarifas por setores.

V.2 - Indicadores de Competitividade Sistêmica

Os indicadores para o monitoramento dos impactos da política de promoção de exportações sobre a competitividade sistêmica estão relacionados à política cambial, à tributação e ao sistema de financiamento e de seguro de crédito às exportações. Os indicadores relativos à política cambial e à tributação são apontados nas Notas Técnicas Temáticas dos Blocos de Condicionantes Macroeconômicos e Político-Institucionais, respectivamente.

Os indicadores para o monitoramento do sistema de financiamento e de seguro de crédito às exportações são:

- relação volume de crédito/valor das exportações (total e para produtos de ciclo longo);
- custo de financiamento de exportações no Brasil e em outros países selecionados.

V.3 - Indicadores do Processo de Integração do Cone Sul

O monitoramento da competitividade sistêmica e setorial da indústria dos países do Mercosul é um instrumento necessário para a harmonização das políticas e para avaliação dos impactos da integração. Os sistemas estatísticos nacionais dos respectivos países deveriam compatibilizar o levantamento de informações para a construção dos indicadores necessários. Os indicadores sistêmicos e setoriais propostos no Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira podem constituir um ponto de referência inicial para o esforço de compatibilização. Entre os indicadores sistêmicos, os mais relevantes são a taxa de câmbio real e os indicadores de custo de capital, de incidência tributária e de custo salarial e encargos sociais, descritos nas Notas Técnicas dos respectivos blocos temáticos.

V.4 - Indicadores de Fluxos de Investimento

A avaliação das oportunidades e restrições para o Brasil, resultantes dos fluxos globais de capital, requer o monitoramento dos fluxos de investimento de risco e de capital financeiro no mundo e da participação brasileira e de países selecionados no total. É necessário, também, monitorar as mudanças setoriais e por país de origem, dos fluxos de investimento direto estrangeiro no país e as alterações resultantes no estoque. A divulgação das

informações do Banco Central sobre fluxos e estoques é essencial para tal monitoramento.

BIBLIOGRAFIA

- AGOSIN, N. & TUSSIE, D. (1992) Globalization, Regionalization and New Dilemmas in Trade Policy for Development. Série de Documentos e Informes de Investigacion - FLACSO/B. Aires, jun.
- ARAÚJO JR., J.T.; CORREA, P.G.; CASTILHO, M.R. (1992) Oportunidades Estratégicas da Indústria Brasileira nos Anos 90. Série documentos nº 06 - IEI/UFRJ, jan.
- ARAÚJO JR., J.T. & NAIDIN, L. (1989) Salvaguardas, Dumpings e Subsídios: a Perspectiva Brasileira. Revista de Economia Política, v. 9, abr.-jun., Ed. Brasiliense.
- BALASSA, B. & NOLAND, N. (1988) Japan in the World Economy. Washington, IIE.
- BAILEY, E.E. (1981) Contestability and the Design of Regulatory and Antitrust Policy. American Economic Review, 71(2), may.
- BALDWIN, R. (1984) Trade Policies and Developed Countries. In: JONES, R.W. & KENEN, P.B. (ed.) *Handbook of International Economics*. Boston, USA, MIT Press.
- BALDWIN, R. (1989) The Growth Effects of 1992. Economic Policy, nº 9, oct. Cambridge.
- BONTEMPO, H. (1989) Política Cambial e Superávit Comercial. Política e Planejamento Econômico, abr.
- BRANDER, J.A. (1986) Rationales for Strategic Trade and Industrial Policies. In: KRUGMAN, P. (ed.) *Strategic Trade Policy and the New International Economics*. Boston, USA, MIT Press.
- BRENDER, A. (1988) Un Choc de Nations. Ed. Hatier.
- CABALLERO, R. & CORBO, V. (1989) The Effect of Real Exchange Rate Uncertainty on Exports: Empirical Evidence. The World Bank Economic Review, 3(2).
- CEPAL (1990) Europa 1992 y sus Consecuencias sobre America Latina. Santiago.
- CORREA, P.G. (1992) Política Industrial de Comércio Exterior e de Competitividade: Teoria, Evidências e suas Implicações para o Brasil. mimeo (a ser publicado na revista Arché, da Faculdade Cândido Mendes, Rio), set.
- CORREA, P.G., MACHADO, J.B.M. & VEIGA, P.M. (1992) Agenda de Las Leñas e a Integração no Mercosul. In: *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, nº 33. Rio de Janeiro, Funcex.

- DOURRILLE, E. (1990) Le Système Productif Japonais Joue la Carte de la Globalisation. Economie et Statistique, n° 232. Mai, INSEE.
- EMERSON, M. et alii (1988). The Economic of 1992. Oxford, Oxford University.
- ERNST, D. (1991). The New Competitive Environment and the International Technology System. The Challenge for Industrial Latecomers, mimeo.
- ERNST, D. & O'CONNOR (1990) Technology and Global Competition: the Challenges for NIES. OECD Development Centre Studies.
- FARDOUST, S. & DHARESHWAR, A. (1990) A Long-Term Outlook for the World Economy: Issues and Projections for the 1990's. Policy and Research Series n° 12. The World Bank.
- FERNANDEZ, R. & RODRIK, D. (1990) Why is Trade Reform so Unpopular? CEPR (Discussion Paper Series, 391).
- FINGER, J.M. & MESSERLIN, P. (1988) The Effects of Industrial Countries' Policies on Developing Countries. Washington, The World Bank (Policy and research Series, 3).
- FUNCEX (1992) Uma Política de Comércio Exterior para a Estabilização e a Retomada do Crescimento. Edição Especial da Revista Brasileira de Comércio Exterior, fev.
- GROSSMANN, H. (1986) Strategic Export Promotion: A critique. In: KRUGMAN, P. (ed.) (1986) Strategic Trade Policy and the New International Economic. Boston, USA, MIT Press.
- GUIMARÃES, E.A. (1992) Sistemas e Instrumentos de Estímulos às Exportações nos Países do Mercosul. Rio de Janeiro, FUNCEX, mimeo, dez.
- HARRIS, R. (1985) Trade, Industrial Policy and International Competition.
- HELLEINER, G. (1990) Trade Strategy in Medium-Term Adjustment. World Development, 18(6).
- HUFBAUER, G. (1989) Beyond GATT. Foreign Policy n° 77, winter.
- JONES, R.W. & KENEN, P.B. (ed.) (1984) Handbook of International Economics. North-Holland, Toronto.
- JACQUEMIN, A. & SAPIR, A. (1990) La Perspective 1992 et L'Après-Uruguay Round - Economie Prospective Internationale 4° trim., CEPII.
- JACQUET, P. (1988) Gérer L'Interdépendance Économique Internationale: Coordination Discrétionnaire ou Règles Institutionnelles? Revue Economique n° 3, mai.

- KRUEGER, A.O. (1984) Trade Policies in Developing Countries. In: JONES, R.W. & KENEN, P.B. (ed.) (1984) Handbook of International Economics. North-Holland, Toronto.
- KRUEGER, A.O. (1990) Trends in the Trade Policies of Developing Countries. In: PEARSON, C. & RIEDEL, J. (eds.) The Direction of Trade Policy. Oxford, Basil Blackwell.
- KUME, H. & FARIA, H. (1990) As Propostas de Mudança no Regime Cambial: Uma Avaliação. Rio de Janeiro, Funcex (Texto para Discussão, 28).
- KRUGMAN, P. (ed. (1986) Strategic Trade Policy and the New International Economics. Boston, USA, MIT Press.
- KUHN, K.; SEABRIGHT, P. & SMITH, A. (1992) Competition Policy Research: Where we Stand? Centre for Economic Policy Research (CEPR). Londres (Occasional Paper n° 8).
- LAFAY, G. et alli (1989) - Commerce international: la fin des avantages acquis - Ed. Economica.
- LOPEZ, R. (1991) - How trade and macroeconomic policies affect economic growth and capital accumulation in developing countries. WPS 625, The World Bank, mar.
- LAFAY, G. e UNAL-KESENCI, D. (1991) - Les trois pôles géographiques des échanges internationaux - Economie Prospective Internationale, 1° trimestre, CEPII.
- LAWRENCE, R. (1991) - Cenários para o sistema de comércio mundial e implicações para os países em desenvolvimento - Revista Brasileira de Comércio Exterior, n° 29, out/dez, Funcex.
- MACHADO, J.B.M. (1991) - Integração econômica e tarifa externa comum no Cone Sul. In: Integración Latino-americana, n° 167, Buenos Aires, BID-INTAL.
- MACHADO, J.B.M. (1992) - Comércio regional e especialização produtiva: Uma análise do comércio intra-indústria entre o Brasil e os países da ALADI. Rio de Janeiro, IEI-UFRJ (Texto para Discussão n° 283).
- MAZIER, J. (1989) - Crise, ajustement structurel et Régulation. Economies et Sociétés, série F, n° 31. Paris.
- MELLO, J. & ROBINSON, S. (1990) - Productivity and externalities: Models of export-led growth. WPS 387, The World Bank.
- MICHALSKY, W. (1991) - Support policies for strategic industries: An introduction to the main issues. In: OECD, Strategic Industries in a Global Economy: Policy Issues for the 90's. Paris.

- MISTRAL, J. (1986) - Régime international et trajectoires nationales - in Robert Boyer (org.). Capitalismes fin de siècle - Ed. PUF.
- NAIDIN, L. (1993) - Reforma comercial e aplicação dos códigos anti-dumping e de subsídios e direitos compensatórios no Brasil. Revista Brasileira de Comércio Exterior, nº 35 (prelo).
- OCDE (1989) - L'investissement direct international et le nouvel environnement international. Paris.
- OCDE (1990) - Progress in structural reform. Paris, OECD (Economic Outlook, 47) (Supplement).
- OECD (1992) - Strategic industries in a global economy: policy issues for the 1990s - OECD International Futures Programme.
- OMAN, C. (1989) - New forms of international investment - OECD Development Centre - Reprint series nº 7.
- OSTRY, S. (1992) - Beyond the border: the new international policy agenda - in OECD (1992).
- OSTRY, S. (1991) - The new international order: the regionalization trend paper preparado para a Internacional Conference on the New International Order, Rio de Janeiro, april, 13-14.
- PAREDES, C. (1989) - Exchange rate regimes, the real exchange rate and export performance in Latin America. The Brookings Institution, aug. (Brooking Discussion Papers in International Economics, 77).
- PEREIRA, E.A. & ROMANO, G. (1992) - O Mercosul e as Zonas Francas, zonas de processamento de exportações, áreas de livre comércio e áreas aduaneiras especiais. Rio de Janeiro, IPEA (Texto para Discussão, 283).
- PIRES DE SOUZA, F.E. (1991) - O regime de câmbio flutuante numa etapa de transição. Análise Econômica, 1(15), março.
- RICUPERO, R. (1993) - A Rodada Uruguai e o sistema multilateral de comércio. mimeo.
- RODRIK, D. (1990) - How should structural adjustment be designed? World Development, 18(7).
- RODRIK, D. (1990) - Trade policies and development: Some new issues. CEPR (Discussion Paper Series, 447).
- RODRIK, D. (1992) - The rush to free trade in the developing world: Why so late? Why now? Will it last? - Working paper nº 3947 - N.B.E.R.
- SHAPIRO, H. & TAYLOR, L. (1990) - The state and industrial strategy. World Development, 18(6).

- SOETE, L. (1992) - National support for strategic industries: the international implications - in OECD (1992).
- TEECE, D.J. (1992) - Support policies for strategic industries: impact on home economies - in OECD (1992).
- TUSSIE, D. (1991) - La Ronda Uruguay, el sistema de comercio internacional y los países en desarrollo: Consideraciones Preliminares. Pensamiento Iberoamericano, nº 20.
- VEIGA, P.M. (1992) - Abertura externa e integração no Cone Sul. Rio de Janeiro, Funcex (mimeo).
- YOSHITOMI, N. (1992) - New trends of oligopolistic competition in the globalization of high-tech industries: interactions among trade, investment and government - in OECD (1992).
- WHALLEY, J. (1992) - Regional trade arrangements in North America: CUSFTA and NAFTA. World Bank and CEPR Conference on New Dimensions in Regional Integration. Washington-DC, apr.