

# Globalização, Investimento Estrangeiro e Desenvolvimento Sustentável

*Lições das Américas*



**Grupo de Trabalho em Desenvolvimento  
e Meio-Ambiente nas Américas**

**O Grupo de Trabalho em Desenvolvimento e Meio-Ambiente nas Américas**, fundado em 2004, reúne pesquisadores de diversos países das Américas que têm desenvolvido estudos sobre os impactos sociais e ambientais da liberalização econômica. O objetivo do Grupo de Trabalho é contribuir, por meio da pesquisas empíricas e de análise de políticas públicas, para o debate atual sobre estratégias de desenvolvimento econômico e comércio internacional. O projeto também coloca de maneira mais proeminente dentro do debate político dos Estados Unidos, o rico escopo de pesquisa desenvolvido por especialistas latino-americanos, assim como suas perspectivas quanto ao comércio e políticas de desenvolvimento. Sediado pelo Instituto de Desenvolvimento Global e Meio-ambiente de Tufts, o Grupo de Trabalho tem quatro iniciativas. A página eletrônica do Grupo é <http://ase.tufts.edu/gdae/WGOverview.htm>

**Editado por:** Kevin P. Gallagher, Roberto Porzecanski, Andrés López e Lyuba Zarsky.

## Agradecimentos

Este Relatório é produto da colaboração internacional entre muitas pessoas e organizações, além de membros do Grupo de Trabalho em Desenvolvimento e Meio-Ambiente das Américas. Agradecemos às numerosas fundações que forneceram suporte para a pesquisa englobada nesse relatório: a Fundação Ford, Fundo Irmãos Rockefeller, a Fundação Charles Stewart Mott, Fundo Moriah e a Fundação de Serviço Geral.

Andrés López, do Centro de Investigações para a Transformação (CENIT) na Argentina, e Kevin P. Gallagher da Universidade de Boston e do Instituto de Desenvolvimento Global e Meio-Ambiente (GDAE) da Universidade de Tufts nos Estados Unidos, são os coordenadores do relatório. Este esforço faz parte de um projeto mais amplo com o Sistemas de Pesquisa e Informação para Países em Desenvolvimento (RIS) em Delhi, Índia. Nagesh Kumar, Diretor Geral do RIS, forneceu uma continuação para esse relatório em que amplia as suas implicações para países em desenvolvimento além dos latino-americanos.

CENIT e o Núcleo de Economia Industrial e da Tecnologia (NEIT) da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) no Brasil publicaram esse relatório em espanhol e português, respectivamente. Lyuba Zarsky do Instituto Monterey para Estudos Internacionais e GDAE participaram na elaboração do relatório juntamente com Kevin P. Gallagher, Andrés López e Roberto Porzecanski. Roberto Porzecanski, doutorando do Instituto de Desenvolvimento Global e Meio-Ambiente merece especial agradecimento. Roberto coordenou com muito empenho esse projeto, provendo assistência desde a pesquisa de fundo e redação até a edição, tradução e logística.

Esse relatório é um sumário de políticas públicas relativos estudos de caso desenvolvidos pelos membros do Grupo de Trabalho. Esses estudos serão reunidos na forma de livro a ser lançado em 2009. Kevin P. Gallagher co-editou o escopo do livro com Daniel Chudnovsky, o anterior diretor do CENIT. Daniel faleceu antes do relatório de políticas públicas começar. Dedicamos todo este esforço à sua memória.

Esse é o segundo relatório desta natureza. O primeiro foi coordenado pelo Kevin P. Gallagher e Luciana Togeiro de Almeida da Universidade Estadual Paulista (UNESP). O Grupo de Trabalho publicou “Globalização e Meio-Ambiente: Lições das Américas”, um relatório de políticas públicas resumindo os resultados encontrados. Esse foi posteriormente publicado em espanhol pela RIDES no Chile, que também publicou integralmente os artigos do grupo em forma de livro sob o título “Globalización y Medio Ambiente: Lecciones desde las Americas”, editado por Gallagher, Togeiro e Hernan Blanco.

Um terceiro relatório, “A Promessa e as Ameaças da Liberalização do Comércio Agrícola: Lições das Américas”, foi também publicado em 2008 pelo Escritório Washington-América Latina e foi coordenado por Timothy Wise (GDAE), Mamerto Perez Luna (Bolívia) e Sérgio Schlesinger (Brasil).

Todos esses relatórios, assim como os artigos que deram origem aos mesmos, estão disponíveis em PDF em: <http://ase.tufts.edu/gdae/WGOverview.htm>

## Conteúdo

### Agradecimentos

**Sumário Executivo:** Kevin P. Gallagher e Andrés López

**I. América Latina em uma Perspectiva Comparada:** Investimento Estrangeiro Como Base Para o Crescimento Econômico? - Manuel Agosin

**II. Brasil:** Empresas Transnacionais (ETNs) e Desenvolvimento Industrial – Célio Hiratuka

**III. México:** Os impactos do IDE na Indústria – Enrique Dussel Peters

**IV. Argentina:** Investimento Estrangeiro e Desenvolvimento Sustentável? - Daniel Chudnovsky e Andrés López

**V. Costa Rica:** O Potencial Não Realizado do IDE para o Desenvolvimento – Jose Cordero e Eva Paus

**VI. Uruguai/Argentina:** Compromissos Internacionais e Desenvolvimento Sustentável: Lições do Conflito na Fábrica de Celulose e Papel em Fray Bentos – Martina Chidiak

**VII. Chile e Brasil:** O IDE Promove ou Prejudica as Indústrias Florestais Sustentáveis? - Nicola Borregaard, Annie Dufey e Lucy Winchester

**VIII. Bolívia, Equador, Venezuela:** Recursos Naturais e Investidores Estrangeiros: O Caso de Três Países Andinos – Leonardo Stanley

**IX. Brasil:** As Firmas Estrangeiras são mais limpas do que as Firmas Domésticas? - Luciana Togeiro de Almeida e Sueila dos Santos Rocha

**X. México:** IDE Sustentável no Setor de TI no México: Conexões rompidas, esperanças perdidas – Lyuba Zarsky e Kevin Gallagher

Epílogo: **Globalização, IDE e Desenvolvimento** – Nagesh Kumar.

## Sumário Executivo

Kevin P. Gallagher, Andrés López

Uma revisão abrangente dos impactos da liberalização do investimento estrangeiro e das reformas econômicas a ela associadas na América Latina mostra que, com algumas exceções, o investimento estrangeiro tem falhado em estimular um crescimento econômico sustentado e a proteção ambiental na região. Esta constatação pode ser feita a partir de relatório do Grupo de Trabalho em Desenvolvimento e Meio-Ambiente nas Américas. O relatório recomenda que as políticas nacionais e regionais destinadas a melhorar as capacitações das firmas nacionais deveriam ser implementadas, e que o “espaço para política” para essas políticas deveria ser acomodado em acordos comerciais e de investimento bilaterais, regionais e globais.

O relatório, “Globalização, Investimento Estrangeiro e Desenvolvimento Sustentável: Lições das Américas”, é produto de uma série de estudos conduzidos por economistas desenvolvimentistas e ambientais dos Estados Unidos, México, Brasil, Argentina, Chile e Costa Rica. Baseando-se em estudos de caso ao longo da região – Argentina, Brasil, Bolívia, Chile, Costa Rica, Equador, México, Uruguai e Venezuela -, o Grupo de Trabalho examinou como o investimento estrangeiro durante o período de reforma afetou o crescimento econômico, a política e o desempenho ambientais e a economia política dos países. A versão integral dos estudos técnicos será publicada em uma coletânea em 2009.

A partir do início dos anos 1990, nações nas Américas começaram a liberalizar seus regimes para o investimento estrangeiro. Perseguido unilateralmente ou através de acordos comerciais e/ou de investimento regionais e bilaterais, um conjunto típico de reformas incluiu a eliminação de requisitos de desempenho tais como exigências para demandar de firmas domésticas ou para exportar certa porcentagem da produção, restrições à possibilidade de excluir certos setores do IDE e “filtrar” investimento estrangeiro para objetivos de desenvolvimento, restrições às possibilidades de requerer *joint ventures* ou estruturas de pesquisa & de desenvolvimento e assim por diante. Além disso, tais reformas alteraram a natureza das disputas acerca do investimento estrangeiro. Enquanto os acordos comerciais tradicionalmente confiam aos Estados a disputa no âmbito internacional, acordos mais recentes de comércio e investimento apresentam sistemas de disputa “Investidor-Estado” em que as firmas estrangeiras podem processar diretamente um governo nacional ou local sem a supervisão do governo hospedeiro.

Estas políticas foram defendidas pelos Estados Unidos, pelo Banco Mundial e pelo Fundo Monetário Internacional e entusiasticamente aprovadas por muitos governos das Américas. Muitas foram implementadas no Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (NAFTA) de 1994 entre os Estados Unidos, Canadá e México. O NAFTA tornou-se o modelo para um conjunto de acordos regionais e bilaterais subseqüentes, incluindo o Acordo de Livre Comércio entre os EUA e o Chile, o Acordo de Livre Comércio da América Central (CAFTA), o Acordo de Livre Comércio entre EUA e Peru e incontáveis Tratados de Investimento Bilaterais (BITs). A liberalização dos investimentos fez parte de um esforço maior amplamente referido como Consenso de Washington. As reformas mais amplas incluem um pacote de políticas econômicas que buscam promover o desenvolvimento econômico por meio da abertura das economias nacionais às forças do mercado global. Ao longo dos últimos vinte anos, governos latino-americanos têm reduzido tarifas e subsídios, eliminado barreiras ao investimento estrangeiro, restabelecido disciplina fiscal através da redução do gasto governamental e têm geralmente diminuído o papel do Estado em todos os aspectos da economia.

A promessa ao se seguir essas políticas é, entre outras, que o IDE das transnacionais fluirão e serão fonte de dinamismo para os países hospedeiros. Além do incremento da renda e do emprego, a expectativa era que o IDE nos diversos setores industriais trouxesse *spillovers* de conhecimento, contribuindo para melhorar as capacitações tecnológicas das firmas locais, catalisando o crescimento econômico; e *spillovers* ambientais que amenizariam os impactos ambientais

domésticos da indústria de transformação.

Essas políticas e acordos têm gerado preocupações, em parte, porque eles apresentaram resultados precários. O crescimento econômico em termos per capita na região foi mais lento no período das reformas (menos de 2% desde 1990) do que nas últimas décadas do período de substituição de importação. Um aspecto destacado nesse relatório é que esse crescimento lento é em parte explicado pelo fato de o IDE ter falhado em abrir caminho para maior volume de investimento nas economias latino-americanas.

Entre os principais resultados do relatório estão:

1. O IDE foi concentrado em uma pequena parcela de países na região. De fato, Brasil, México, Argentina, Chile e Venezuela receberam mais de 80% de todo o IDE na região;
2. Firms estrangeiras localizadas no México e no Caribe tenderam a servir como plataformas de exportação para os Estados Unidos, enquanto aquelas localizadas na América do Sul tiveram como objetivo vender para os mercados domésticos da própria região;
3. O IDE foi atraído por determinantes tradicionais, não necessariamente dependendo de um país ter um acordo comercial e de investimento regional ou bilateral ou da possibilidade de este servir como um “abrigo de poluição” para firmas estrangeiras;
4. Com a entrada de IDE, as empresas estrangeiras tenderam a apresentar níveis de produtividade mais elevados e salários mais altos e a aumentar o comércio na região;
5. O IDE falhou em gerar *spillovers* e encadeamentos “para trás” que ajudassem o desenvolvimento dos países, e em muitos casos eliminou firmas que competiam localmente por meio de “*crowding out*” do investimento doméstico;
6. O desempenho ambiental das firmas estrangeiras foi misto, algumas vezes conduzindo a uma performance ambiental mais avançada e em outras apresentando um desempenho igual ou pior ao das contrapartes domésticas.

Os estudos do Grupo de Trabalho documentaram e analisaram o caminho trilhado por países e setores específicos:

- No Brasil, Argentina, México – três países que receberam a principal parcela do IDE na região – e Costa Rica, é observado que:
  - Firms estrangeiras apresentam níveis de salário, produtividade e comércio mais elevados *vis-a-vis* firmas domésticas
  - Entretanto, as conexões entre o IDE e as empresas nacionais e a economia doméstica são fracas, especialmente no México e na Costa Rica
  - Embora as empresas estrangeiras possam trazer as tecnologias geradas em suas matrizes, elas não contribuem para o crescimento dos gastos em P&D nas economias hospedeiras.
- No Brasil, México, Chile e Argentina:
  - Praticamente todas as empresas estrangeiras transferiram os sistemas de gestão ambiental para os países hospedeiros; entretanto
  - Não está claro se tais firmas de fato condiziam com as leis do país hospedeiro e, no Brasil, há poucos indícios de que as empresas estrangeiras estavam mais propensas a se submeter a tais leis do que as firmas domésticas;
  - Há poucas evidências de que as firmas estrangeiras estão modernizando suas cadeias de fornecedores (dado que várias cadeias de fornecedores foram desconsideradas pelos novos investimentos); e

- Em alguns casos tal como o setor de silvicultura no Chile, firmas estrangeiras que exportavam por meio de certificações de comércio justos evoluíram para níveis mais altos de padrões ambientais;
- Em outros, como no setor de eletrônicos do México, firmas estrangeiras não estavam buscando alcançar os altos padrões de qualidade da Europa, dado que o principal mercado para suas exportações, os EUA, não apresentam tais exigências.
- Na Venezuela, Bolívia, Equador e Uruguai:
  - Um BIT Uruguaio restringiu o conjunto de políticas públicas disponíveis para a solução de um conflito acerca do investimento estrangeiro e de problemas ambientais transfronteiriços com a Argentina;
  - BITs na Bolívia, Equador e Venezuela foram rejeitados pelos governos que estavam aptos a renegociar os termos de contratos com firmas estrangeiras de hidrocarbonetos.

### **Novas Direções para o IDE e o Desenvolvimento Sustentável**

O Grupo de Trabalho constatou, em acordo com a literatura mais ampla sobre o assunto, que o IDE orientado para a liberalização do regime de investimentos tem tido, na melhor das hipóteses, um sucesso limitado nos países latino-americanos.

Portanto, não surpreende que praticamente todos os governos eleitos recentemente na América Latina estão repensando o papel do IDE nas suas economias. Enquanto alguns países estão simplesmente no estágio inicial do debate sobre o assunto, outros estão indo tão longe a ponto de nacionalizar empresas estrangeiras. Ainda, a maioria dos governos está procurando uma abordagem mais equilibrada. O que este relatório esclarece é que novas políticas são necessárias. Baseado na pesquisa mencionada acima, três amplas lições podem ser auferidas como princípios para o desenvolvimento de políticas nesta área:

1. **O IDE não é um fim, mas um meio para o desenvolvimento sustentável. Simplesmente atrair IDE não é suficiente para gerar crescimento econômico de um modo ambientalmente sustentável.** O relatório expõe que mesmo em nações que receberam a principal parcela do IDE na região – Brasil, Argentina e México -, o IDE falhou em gerar *spillovers* e crescimento econômico sustentável. O IDE precisa ser parte de uma estratégia de desenvolvimento mais abrangente destinada a aumentar o padrão de vida da população nacional com danos mínimos ao meio-ambiente.
2. **A política de IDE precisa ser conduzida em paralelo com políticas domésticas significativas e focadas que promovam as capacitações das firmas nacionais e forneçam um padrão de proteção ambiental.** Há diversas políticas nacionais específicas que estão sendo ou implementadas ou debatidas no que concerne às formas com que as nações latino-americanas e caribenhas podem superar as externalidades de informação e de coordenação, lidar com problemas de crédito e questões de competitividade no âmbito das firmas domésticas. Com relação a esse aspecto, paralelos ou lições da Ásia podem ser extraídos, uma vez que muitas nações desta região adotaram políticas industriais para conectar firmas domésticas a firmas estrangeiras ao ponto de as empresas domésticas se tornarem exportadores competitivos.
3. **Acordos internacionais, tanto ao nível da OMC quanto ao nível de acordos comerciais e/ou de investimento nacionais ou bilaterais (RBTIAs) devem deixar às nações em desenvolvimento o “espaço para política” para perseguirem as políticas domésticas necessárias ao desenvolvimento sustentável por meio do IDE.** O emergente regime internacional de regras para o investimento internacional está restringindo a habilidade das nações em desenvolvimento de perseguir alguns dos instrumentos de políticas que têm sido exitosos em canalizar o IDE para o desenvolvimento na Ásia e em outros lugares. Ao agir

coletivamente sob o auspício da OMC, nações em desenvolvimento têm obtido grande sucesso em bloquear propostas que restringiriam ainda mais tal espaço para política. No entanto, o movimento mais lento nos debates de comércio global tem conduzido a uma proliferação dos RBTIAs entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, em que países emergentes apresentam um poder de barganha muito menor e acabam trocando espaço político por acesso ao mercado.

Os estudos nesse relatório destacam os custos econômicos, sociais e ambientais desta abordagem. Espera-se que também apontem alguns caminhos por meio dos quais políticas nacionais e acordos de comércio internacional possam ser transformados no sentido de melhor atenderem aos objetivos da sociedade.

## I. **América Latina em uma Perspectiva Comparada:** o Investimento Estrangeiro consiste em um Fundamento para o Crescimento Econômico?

Manuel Agosin

A promessa da liberalização do IDE é que ela atrairá novos investimentos estrangeiros e que o novo IDE conduzirá a incrementos nas taxas de investimento total e se traduzirá em crescimento econômico. Isso é denominado “*crowding in*” do investimento doméstico. Evidências recentes sugerem que essa promessa não é sempre contemplada. No caso da América Latina, não tem havido uma relação forte entre regimes de liberalização financeira e atração de IDE. Além disso, no caso latino-americano no período de 1971 a 2000, o IDE tem, na verdade, expulsado investimento doméstico – substituindo produtores domésticos. Em oposição, o IDE do leste asiático promove investimento doméstico. Estes resultados em parte explicam por que a América Latina tem experimentado um crescimento sem vigor enquanto o Leste Asiático tem crescido rapidamente. As lições de políticas públicas obtidas desses resultados são que políticas neoliberais voltadas exclusivamente à atração de investimentos não assegurarão que tais recursos se traduzam em crescimento; assim, essas políticas para o IDE deveriam ser complementadas com um esforço para garantir que o país recipiente atraia aqueles investimentos mais favoráveis à maximização das suas taxas de investimento.

As liberalizações de mais longo alcance dos regimes de IDE nos anos 1990 situaram-se na América Latina, enquanto que os regimes de IDE na Ásia permaneceram os menos liberais no mundo em desenvolvimento. Nosso trabalho recentemente publicado com Roberto Machado em uma seção do *Journal of Development Studies* (2007) constatou que os determinantes mais importantes das variações nos fluxos de IDE nos diversos países e ao longo do tempo são o tamanho do país, o nível de educação e o crescimento econômico. Apresentar um regime de investimento liberal foi apenas levemente associado aos fluxos de IDE. Nós concluímos que a abertura do regime de IDE opera como um fator que possibilita o IDE, mas as vantagens locais são cruciais em determinar a sua alocação internacional. Muitos países asiáticos ainda selecionam investimentos e concedem incentivos diferenciados para distintas firmas, atraindo significativos volumes de IDE. Na América Latina, por outro lado, estas práticas têm sido eliminadas na maioria dos países. Ainda assim, a liberalização durante os anos 1990 parece não ter alterado os efeitos do IDE sobre o investimento em comparação com os anos 1980.

Não apenas uma abertura do regime de investimento não garante IDE, mas, quando há entrada de IDE, isso não automaticamente estimula o investimento doméstico nem contribui para o crescimento da economia de um modo geral. Ademais, o IDE é tratado nos círculos de política econômica como um condutor automático para um maior investimento e crescimento. Também com

Roberto Machado, eu publiquei um artigo na edição de 2005 da *Oxford Development Studies* que verificou que o IDE nem sempre promove investimento doméstico. De fato, constatamos que o IDE deslocou investimento doméstico na América Latina, mas promoveu investimento na Ásia e na África. Dadas a escassez de empreendimento doméstico e a necessidade de encorajar talentos empresariais existentes na América Latina, uma constatação de que firmas estrangeiras deslocaram empresas domésticas gerariam dúvidas acerca dos efeitos favoráveis de desenvolvimento do IDE. Isso merece preocupação especial dado que o IDE tem representado uma parcela significativa da formação bruta de capital fixo na região, como mostrado na tabela 1.1.

Tabela 1.1

IDE: Deslocamento do investimento doméstico?			
	1960-1980	1980-2005	2000-2005
<b>Leste Asiático e Pacífico</b>			
IDE/PIB	0,4	2,3	2,7
FBKF/PIB	24,6	34,9	34,8
<b>América Latina e Caribe</b>			
IDE/PIB	0,8	1,9	3,1
FBKF/PIB	21,9	20,0	18,9

Fonte: Banco Mundial (2007)

Quando o IDE promove investimento doméstico em países em desenvolvimento? Em geral, *é provável que a relação entre IDE e investimento doméstico seja complementar quando o investimento está em um setor subdesenvolvido da economia* (devido a fatores tecnológicos ou à ausência de conhecimento de mercados estrangeiros). Por outro lado, *o IDE é mais propenso a substituir o investimento doméstico quando é realizado em setores em que existem muitas firmas domésticas*. O mesmo pode ocorrer quando empresas domésticas já têm acesso à tecnologia que as ETs trazem para o país.

É claro que alguém pode argumentar no sentido de uma hipótese oposta. Por exemplo, os investimentos das ETs em novas atividades podem deslocar investimentos das firmas domésticas que, com um incentivo adequado do governo, poderiam estar em condições de entrar no setor. Essa era a racionalidade ao limitar investimentos estrangeiros em certos setores de alta tecnologia na Coréia do Sul e em Taiwan. A aposta, nesses casos, era que as empresas domésticas poderiam, de fato, emergir; uma aposta bem sucedida que gerou bons resultados. Em muitos outros casos no mundo em desenvolvimento, entretanto, a entrada de produtores domésticos em um novo setor é improvável ou requer muito tempo. Políticas para estimular empreendimentos em novos setores podem ser bastante custosas para a economia como um todo, se esses setores apresentam exigências tecnológicas muito distantes das capacitações domésticas. Além disso, há muito poucos países em que os governos podem ser tão efetivos em fomentar firmas domésticas avançadas tecnologicamente, como os governos da Coréia do Sul ou de Taiwan foram no auge das suas

iniciativas de industrialização. Exemplos de intervenção danosa e custosa em favor de firmas domésticas em setores de alta tecnologia existem em abundância no mundo em desenvolvimento. Uma das mais desastrosas foi a “política de informática” brasileira no início de 1980, que incluiu rigorosas restrições para o IDE nos setores de tecnologia da informação. Essas restrições conduziram a muito pouco investimento doméstico, e as firmas que foram criadas eram altamente ineficientes. A política foi abandonada bem antes da expiração do programa.

Também poderia ser argumentado que a entrada de ETNs em um setor em que existem muitas empresas domésticas pode levar a investimentos por parte de certas firmas domésticas a fim de tornarem-se mais competitivas. No entanto, dada a vasta superioridade tecnológica das ETNs, é mais provável que seus investimentos desloquem as firmas domésticas e até mesmo causem a sua falência do que induzam as empresas domésticas a investir. Mesmo onde o IDE não desloca o investimento doméstico, os investimentos estrangeiros podem não estimular novas produções a jusante e a montante e, conseqüentemente, podem falhar em gerar fortes efeitos “*crowding in*” (CI) sobre o investimento doméstico. Assim, a existência de ligações “para trás” ou “para frente” com o estabelecimento dos investidores estrangeiros é uma consideração essencial na determinação do impacto total do IDE na formação de capital.

Este trabalho sugere que existe considerável escopo para políticas ativas que discriminam em favor de investimentos estrangeiros que têm impactos positivos no total de investimento. Isso não significa ter que decidir os projetos de investimento caso a caso ou praticar complicada e lenta filtragem de investimentos, o que só funcionará para desencorajar potenciais investidores. Mas significa sim favorecer alguns investimentos em relação a outros. É melhor ter *greenfield investments* do que aquisições de ativos já existentes. É melhor ter investimentos que diversificam a pauta de exportação de um país do que outros que vêm para produzir mais das mesmas coisas. É melhor ter investimentos fora das zonas produtoras de exportação que usam insumos domésticos do que investimentos dentro das zonas produtoras de exportação que não têm ligação com a economia doméstica, a não ser a utilização da força de trabalho e o pagamento por serviços públicos. Isso pode requerer o complemento de uma política de abertura de investimento com um simples sistema de incentivos a atividades desejadas. E, é claro, isso também significa desencorajar o tipo errado de investimentos. Um caso em questão é a concessão de isenções de imposto de renda a firmas localizadas nas zonas produtoras de exportação.

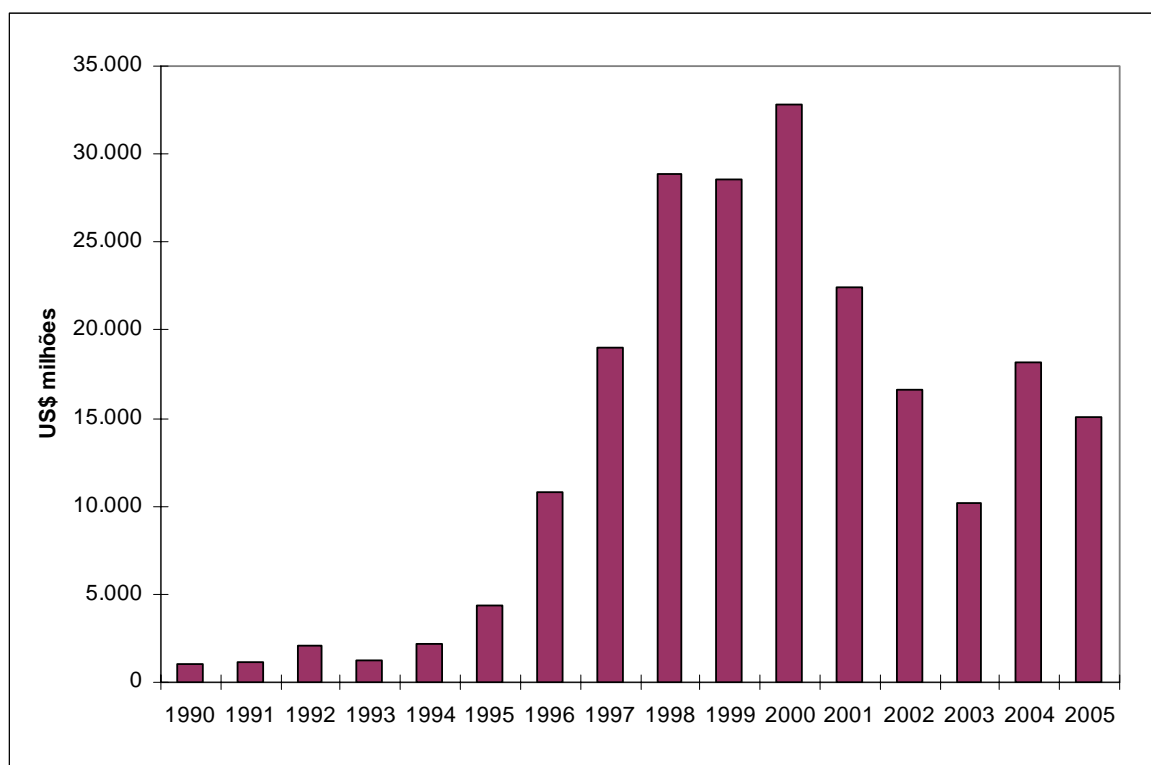
## II. Brasil: ETs e Modernização Industrial

Célio Hiratuka

O Investimento Direto Estrangeiro (IDE) sempre teve um papel importante no processo de industrialização do Brasil. Depois da Segunda Guerra Mundial, o papel das empresas transnacionais (ETNs) ampliou-se, orientado por políticas de planejamento estatal que fomentaram conexões entre companhias estrangeiras e nacionais, públicas e privadas. Até a década de 1970, este vínculo de Empresas Estatais, ETNs e firmas domésticas gerou alto crescimento do PIB e criou uma estrutura industrial diversificada semelhante àquela dos países de alta renda.

O modelo de crescimento liderado pelo Estado começou a se enfraquecer na década de 1980, devido à crise da dívida externa. Taxas de crescimento do PIB voláteis e inflação alta e crônica levaram os fluxos de IDE a sofrerem grande queda, ao mesmo tempo em que as ETNs interromperam seus projetos de expansão. Em resposta, o governo brasileiro abandonou o modelo maior intervenção estatal na década de 1990, promovendo a liberalização e a privatização. A expectativa era que políticas industriais horizontais “não intervencionistas” eliminariam gargalos e elevariam a tecnologia, a gestão administrativa e a produtividade do Brasil aos níveis dos países desenvolvidos.

**FIGURA 2.1 Brasil – Investimento Direto Recebido – 1990-2005 – US\$ milhões.**



Fonte: (UNCTAD)

Os formuladores de políticas públicas e muitos acadêmicos acreditavam que os “protagonistas” da

modernização econômica seriam as filiais de ETNs. Na segunda metade da década de 1990, os fluxos de IDE explodiram e permaneceram altos, aumentando a já ampla participação das corporações estrangeiras na economia brasileira.

Esta parte do relatório examina os efeitos desse novo *boom* de IDE sobre a modernização da indústria no Brasil. Sintetizando os estudos existentes, o artigo considera os efeitos sobre o comércio exterior, o crescimento da produtividade, os salários e a capacitação tecnológica e leva em conta o papel que a política governamental tem tido. A conclusão geral é que, apesar de alguns avanços importantes, o IDE não cumpriu as expectativas. Embora os formuladores de políticas públicas brasileiros tenham começado mais recentemente a se voltar para políticas mais proativas, ainda permanece muito espaço para iniciativas políticas que aproveitem o potencial das ETNs para o desenvolvimento econômico.

### **O boom de IDE e o crescimento das ETN**

As mudanças macroeconômicas reacenderam com sucesso o interesse das ETNs em uma expansão mais agressiva no mercado brasileiro. Na década de 1980, os fluxos anuais de IDE foram, na média, de apenas cerca de US\$1 bilhão, mas cresceu para US\$24 bilhões entre 1995 e 2000. Os fluxos caíram depois de 2000; no entanto, permaneceram altos e estáveis em torno de US\$16 bilhões por ano entre 2001 e 2005.

Apesar do crescimento em quantidade, a explosão de IDE na década de 1990 apresentou três características gerais que atuaram para reduzir sua contribuição para a modernização da indústria. Primeiro, ele orientou-se amplamente para os serviços em detrimento do setor manufatureiro. Em 1995, a manufatura explicava 67% do estoque de IDE. Em 2000, os serviços explicavam 64% do estoque de IDE, com a manufatura correspondendo a apenas 34%.

Segundo, os fluxos de IDE assumiram, principalmente, a forma de fusões e aquisições em vez de *greenfield*. Na média, 60% dos fluxos anuais de IDE entre 1995 e 2000 voltaram-se para fusões e aquisições. Refletindo uma queda no investimento doméstico, a formação bruta de capital fixo total estagnou durante a explosão de IDE.

Terceiro, a expansão das ETNs no Brasil visava primeiramente ao mercado doméstico ou latino americano.

O resultado do novo ciclo de IDE e da concomitante estagnação do investimento doméstico foi que as companhias estrangeiras aumentaram substancialmente sua participação na economia brasileira. Em 1995, as vendas das empresas estrangeiras representavam cerca de 14% da produção total do Brasil, aumentando para quase 20% em 2000.

***Spillovers* de produtividade? Positivos em alguns caso, neutros ou negativos na maioria das**

## vezes

Um dos objetivos centrais da estratégia de liberalização era incentivar a produtividade da indústria. Firms estrangeiras no Brasil são, na média, muito maiores e muito mais produtivas do que as firms domésticas. Esperava-se que o IDE aumentasse diretamente a produtividade industrial por meio da expansão da escala e do aperfeiçoamento da tecnologia das operações das ETs. Havia também expectativas de *spillovers* de produtividade para companhias domésticas através dos efeitos “competição” e “demonstração”.

Mas o impluso à produtividade não se materializou. Um estudo analisado não encontrou evidências de crescimento de produtividade mais rápido em companhias estrangeiras. De fato, dados para 1997-2000 mostraram que o crescimento de produtividade foi maior em firms domésticas do que em estrangeiras. Além disso, não há evidência de *spillovers* horizontais - aumentos na produtividade de companhias domésticas pertencentes aos mesmos setores que as ETs.

O tamanho do *gap* tecnológica entre as empresas domésticas e estrangeiras é uma variável-chave. O estudo discriminou as companhias domésticas de acordo com seus *gaps* tecnológicos. Empresas com apenas uma estreita lacuna sofreram *spillovers* negativos – reduzido crescimento de produtividade – das ETs, enquanto aquelas com lacunas mais amplas capturaram *spillovers* positivos.

“A maior presença estrangeira não teve um efeito dinamizador sobre a produtividade para a estrutura industrial com um todo”, conclui Hiratuka. “Os impactos positivos indiretos foram apreendidos por um grupo de companhias menos produtivas que competem menos diretamente com companhias estrangeiras, provavelmente em nichos de mercado. Para empresas de alta produtividade que competem diretamente com firms estrangeiras no mercado doméstico, a evidência aponta para um impacto negativo devido a um deslocamento para atividades de produtividade mais baixa e a um declínio na escala.”

## **Comércio: Mudanças em direção ao aumento de importações**

Qual foi a contribuição do IDE para o comércio exterior? Um conjunto de estudos tem constatado que companhias estrangeiras no Brasil têm coeficientes de comércio mais elevada do que companhias domésticas – e que a diferença é maior para as importações do que para as exportações. Por exemplo, um estudo verificou que, na média, empresas estrangeiras exportaram 70% mais e importaram 290% mais do que empresas domésticas. Além disso, o grosso do IDE visava, principalmente, ao mercado doméstico brasileiro ou ao mercado regional latino americano. Entre 1996 e 2000, cerca de 49% dos fluxos de IDE estavam em setores com grau de orientação para o comércio abaixo da média, e 31% em setores com alta propensão para importar e baixa propensão para exportar.

Os fluxos de IDE, em suma, contribuíram pouco para estimular as exportações e substituíram insumos domésticos por estrangeiros. “Se é verdade que uma das vantagens das ETs em relação às companhias domésticas são as suas redes de comércio bem estabelecidas”, argumenta Hiratuka, “essas vantagens foram usadas principalmente para ampliar os fluxos de importação.”

Além disso, as importações de insumos e componentes das ETs são altamente intensivas em tecnologia, criando uma lacuna entre os fluxos de exportação e de importação em termos de valor e de perfil tecnológico.

## **Inovação e Salários**

Um benefício potencial da liberalização é a captura das despesas com P&D das ETs, estimulando e difundindo a inovação em processos de produção e em desenho de produtos. Geralmente, as ETs tendem a alocar as atividades de P&D em países de alta renda. Entretanto, a internacionalização de atividades tecnológicas tem, recentemente, se estendido para países em desenvolvimento.

No Brasil, as companhias estrangeiras são mais inovativas do que as domésticas. Entre 1998 e 2000, cerca de 68% das empresas estrangeiras introduziram inovações, em comparação com apenas 31% das empresas domésticas. No entanto, companhias domésticas gastam mais em P&D, em torno de 0,73% das vendas totais em 2000, em comparação com 0,61% para companhias estrangeiras. Ademais, empresas domésticas tendem a gastar mais em P&D quando corporações estrangeiras no mesmo setor têm elevadas despesas com P&D.

A evidência sugere que as companhias estrangeiras introduzem no Brasil inovações desenvolvidas nas matrizes ou nas filiais das ETNs situadas em outros países. Um conjunto de países asiáticos, especialmente China, Índia, Taiwan e Coreia, está emergindo como locais preferidos para atividades de P&D voltadas aos países em desenvolvimento.

Na China, por exemplo, a proporção das despesas com P&D em relação às vendas das filiais estrangeiras de companhias americanas foi 1,0 em 2004, enquanto no Brasil ela foi 0,5. Embora a taxa de gastos em P&D no Brasil tenha sido a maior na América Latina, Hiratuka conclui que as filiais de ETs no Brasil “poderiam contribuir mais para a inovação brasileira, assim como elas fazem em alguns países asiáticos.”

Finalmente, quais têm sido os efeitos da expansão de IDE sobre os salários? Estudos têm constatado que trabalhadores colarinho branco em companhias estrangeiras ganham, em média, três vezes mais por hora do que trabalhadores em empresas domésticas, além de terem 30% mais de educação e tempo de permanência no emprego 70% mais longo. Dados para trabalhadores colarinho azul são semelhantes. Entretanto, não há evidência de que os fluxos de IDE têm elevado salários para os trabalhadores colarinho azul em companhias domésticas. Para trabalhadores colarinho

branco, os efeitos têm sido positivos, embora de pequena magnitude.

**Tabela 2.1 Características das Empresas Transnacionais e Domésticas para o ano de 2003  
(média dos valores)**

Médias	Nacionais	Estrangeiras	ETN/EN
Pessoal Ocupado	128	577	4,5
Receita Bruta (R\$ milhões)	22,1	252,3	11,4
Valor de Transformação Industrial VTI (R\$ milhões)	8,7	83,4	9,6
Produtividade (VTI/PO) R\$	32.501	138.323	4,3

Fonte: (Hiratuka e Araújo, 2007)

### Conclusões e recomendações

Os estudos examinados neste capítulo sugerem que filiais de ETs no Brasil apresentam um conjunto de vantagens sobre as firmas domésticas. Em geral, elas têm produtividade mais alta, uma força de trabalho mais qualificada e melhor remunerada e um grau de integração comercial mais elevado. Elas também são mais inovadoras. A estratégia de liberalização gerou grandes expectativas de que as ETs transfeririam estas “características superiores” para a indústria brasileira como um todo. Mas, o artigo conclui, “as reais conseqüências estiveram muito distantes destas expectativas otimistas.”

Por que os efeitos positivos do IDE foram tão limitadas? Um conjunto de países, especialmente na Ásia, tem sido muito mais hábil em tirar vantagem do IDE para incitar o desenvolvimento industrial. O traço comum entre eles é a adoção de políticas industriais e tecnológicas ativas, que promoveram importantes vantagens locacionais, especialmente para indústrias de alta tecnologia. Entre estas políticas, estavam as de investimento seletivo para canalizar o investimento para setores estratégicos.

O Brasil, por outro lado, adotou uma política industrial horizontal que objetivava remover as restrições ao IDE e às operações das ETNs. Estas expandiram o investimento, conclui Hiratuka, “mas com limitado impacto sobre a competitividade do resto da economia.” As principais razões foram: 1) as ETNs basearam-se em insumos e bens de capital importados, substituindo os fornecedores locais por estrangeiros; e 2) um declínio nos esforços de inovação das ETNs, que foram direcionados à adaptação de produtos para o mercado local.

Recentemente, o Brasil tem revisto sua política industrial para prestar apoio à modernização industrial e à inovação, por exemplo, mediante a promoção de parcerias entre empresas, universidades e institutos de pesquisa. O país também tem fornecido apoio financeiro e tecnológico para quatro setores “estratégicos” – bens de capital, produtos farmacêuticos, software e semicondutores.

Entretanto, estas políticas não aproveitam plenamente o potencial das filiais de ETs, nem

reconhecem que elas devem competir com outras filiais por projetos de expansão e de desenvolvimento tecnológico. “A vasta presença de grandes filiais de ETs”, conclui Hiratuka, “permanece como uma fonte de habilidade e conhecimento não aproveitada.” Políticas adicionais “bem-escolhidas” são necessárias para estimular ligações entre filiais de ETs e companhias domésticas que reforçarão a competitividade industrial e o crescimento sustentado.

### III. México: Os impactos do IDE na Manufatura

Enrique Dussel Peters

Na década de 1990, o México era uma espécie de “garoto-propaganda” para a globalização, um exemplo brilhante de sucesso em receber investimento direto estrangeiro (IDE), assim como em aumentar as exportações. De fato, o México era um dos países mais bem sucedidos em atrair IDE não apenas na América Latina, mas no mundo em desenvolvimento.

Quais os impactos que o IDE tem tido sobre a economia mexicana? Este capítulo argumenta que para compreender os impactos do IDE sobre o crescimento e a competitividade, os pesquisadores devem conduzir as análises em múltiplos níveis. Além de estudos micro e macro, uma robusta estrutura analítica deve englobar estudos “meso” ou inter-empresa, assim como níveis sub-nacionais (regionais) de análise.

Entre 1994 e 2006, em termos de variáveis macro e micro, o IDE teve um bom desempenho, gerando um excedente comercial e um grande aumento na produtividade do trabalho. Entretanto, o IDE esteve pesadamente concentrado por setor e região, e é caracterizado por um hiato ascendente entre os crescimentos da produtividade e do salário e por limitados elos com o resto da economia mexicana. Mais importante, indústrias em que o IDE se concentra têm sofrido com a falta de criação de emprego. Em suma, o IDE tem “agravado a polarização socioeconômica e territorial” no México.

#### **Analisando os Impactos do IDE: Estrutura Conceitual**

Com a globalização, os fluxos de IDE têm um impacto crescente sobre as economias nacionais, incitando uma série de estudos sobre os determinantes e os efeitos do IDE. As constatações desses estudos dependem largamente do nível da análise empreendida: micro (dentro da firma ou do setor), macro, meso (elos entre empresas) ou regional, o que Dussell Peters chama de “endogeneidade territorial”.

Enquanto o debate global sobre as causas e os efeitos do IDE está “ainda incerto”, diferentes níveis de análise destacam e fornecem *insights* para diferentes processos e impactos. A maioria dos estudos foca-se em variáveis agregadas macro, tais como o crescimento do PIB, saldos em conta corrente e comércio, taxas de câmbio e de juros, etc; ou em variáveis agregadas micro, tais como a produtividade da firma. Três processos-chave da globalização, entretanto, tornam os níveis analíticos macro e micro insuficientes para a compreensão do impacto do IDE sobre as perspectivas de crescimento e de competitividade a longo prazo.

O primeiro tem a ver com a dinâmica das cadeias globais de *commodities* e de seus

segmentos. “Uma perspectiva puramente macroeconômica – de ajuste estrutural, por exemplo – não explica as condições e os desafios específicos das diferentes cadeias, muito menos as condições sob as quais certas firmas ou países ‘avançam’ de um segmento para o outro dentro de uma cadeia específica”, argumenta Dussel Peters. “Se a análise de IDE não desagrega ao nível do produto e do processo, quaisquer propostas específicas [para avançar] podem ser triviais e desprovidas de qualquer conteúdo.”

O segundo tem a ver com o modo como diferentes indústrias interagem para criar competitividade sistêmica e eficiência coletiva. Estudos em diferentes níveis mostram que instituições locais promovem integração entre as firmas, o que, por sua vez, estimula o aprendizado e a inovação, elevando a eficiência do sistema industrial como um todo. Nova pesquisa sobre IDE tem mostrado que a globalização tem aumentado muito o potencial para o desenvolvimento tecnológico, a formação e redes entre empresas e novo aprendizado.

O terceiro processo-chave da globalização é a integração de localidades específicas dentro de certas cadeias globais de *commodities*, oferecendo o potencial para a difusão tecnológica e para o aprendizado a partir do IDE. Esta perspectiva “glocal”, territórios ou regiões, em vez de variáveis nacionais macro, formam um ponto de partida analítico chave. No entanto, há poucos estudos sobre as origens e os destinos do IDE a um nível sub-nacional.

Uma perspectiva “glocal” também ajuda a compreender uma das constatações da pesquisa sobre o IDE, a saber, a de que os países mais bem sucedidos em termos de crescimento do PIB não têm adotado todos os elementos da liberalização, mas têm seguido políticas econômicas heterodoxas, com forte conteúdo local.

### **Alta Concentração: as Tendências do IDE no México**

O México é um importante, embora decrescente, país receptor dos fluxos de IDE global. Em 2005, o México foi responsável por 2,0% do IDE global, reduzindo de um patamar de 3,6% em 1990-1995. Dentro do México, o IDE continua a ter um alto grau de importância na economia, sendo responsável por cerca de 15,6% do total de investimento e 2,4% do PIB em 2005.

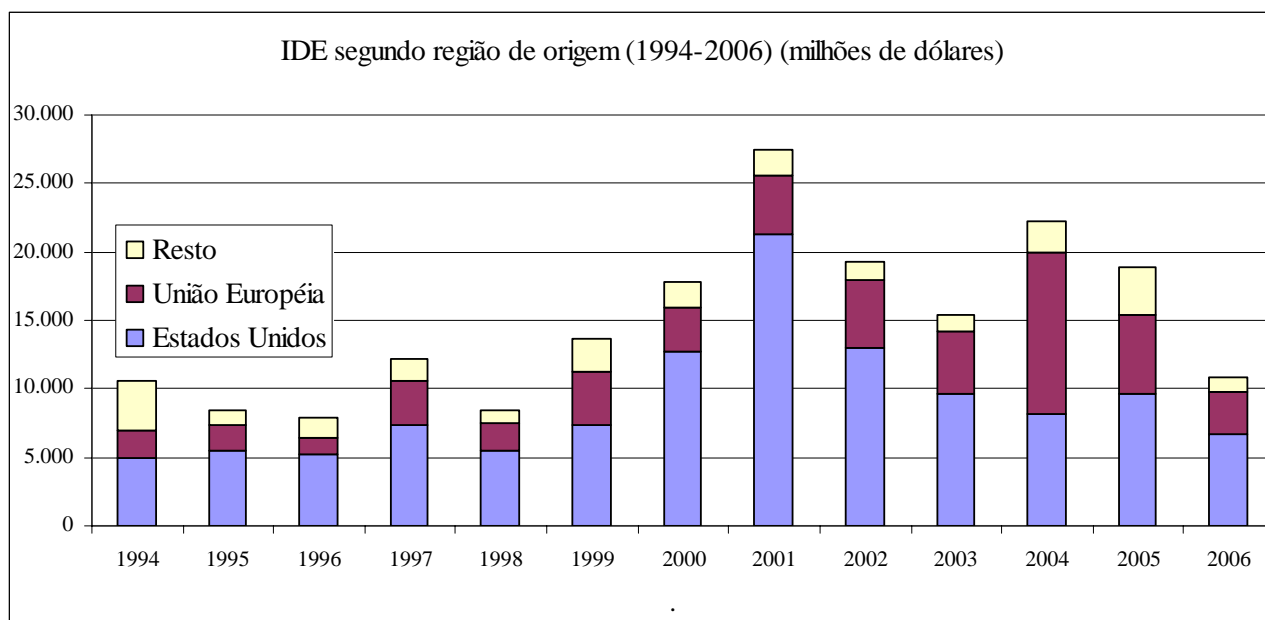
A composição do IDE no México mudou substancialmente entre 1994 e 2006, deslocando-se de “novo investimento” para transferências intra-firmas e reinvestimento de dividendos de firmas já instaladas no México. Além disso, dentro da categoria de “novo investimento”, o *greenfield investment* (nova planta e novo equipamento) declinou enquanto fusões e aquisições cresceram.

A manufatura é o setor mais importante para o IDE no México, explicando 49% do IDE realizado entre 1994-2005. O setor de serviços financeiros é o segundo, e o comércio é o terceiro. O IDE é mínimo na agricultura e na mineração.

O IDE no México é altamente concentrado de três modos. Primeiro, ele é concentrado por

país de origem: os EUA e a UE juntos foram responsáveis por mais de 87% dos fluxos entre 1994-2006. Segundo, o IDE é concentrado por destino: o Distrito Federal explicou 57,5% entre 1994-2006.

Figura 3.1



Fonte: Elaboração do autor baseado nos dados da secretaria de economia do México

Terceiro, o IDE é altamente e crescentemente concentrado por companhia investidora. Embora mais de 30.000 companhias estejam registradas com a autoridade de investimento mexicana, as primeiras 500 e 1.000 empresas foram responsáveis por cerca de 65% e 75%, respectivamente, do total de IDE realizado entre 1999-2005.

### Onde estão os Empregos? IDE na Manufatura

Dados recentemente disponíveis sobre 653 indústrias do setor de manufaturas no México tornam possível uma análise muito mais detalhada sobre as tendências do IDE e seus impactos sobre a economia mexicana. Eles mostram que há uma concentração crescente de IDE nos dez e nos vinte principais setores. De fato, os vinte principais setores têm sido responsáveis pela maioria das mudanças nas tendências do IDE no setor industrial.

Os dez setores de mais rápido crescimento em termos de IDE incluíram partes e acessórios de automóvel e caminhão, varejo de alimento e imobiliária. Esses dez setores cresceram de cerca de 9% do total de IDE em 1994 para mais de 45% em 2005. Os dez setores que mais se contraíram incluem varejo de petróleo, serviços de telefonia, produtos farmacêuticos, bancos múltiplos, produtos de aço e restaurantes e bares. A participação no total de IDE dessas dez indústrias caiu de 45% para 7%.

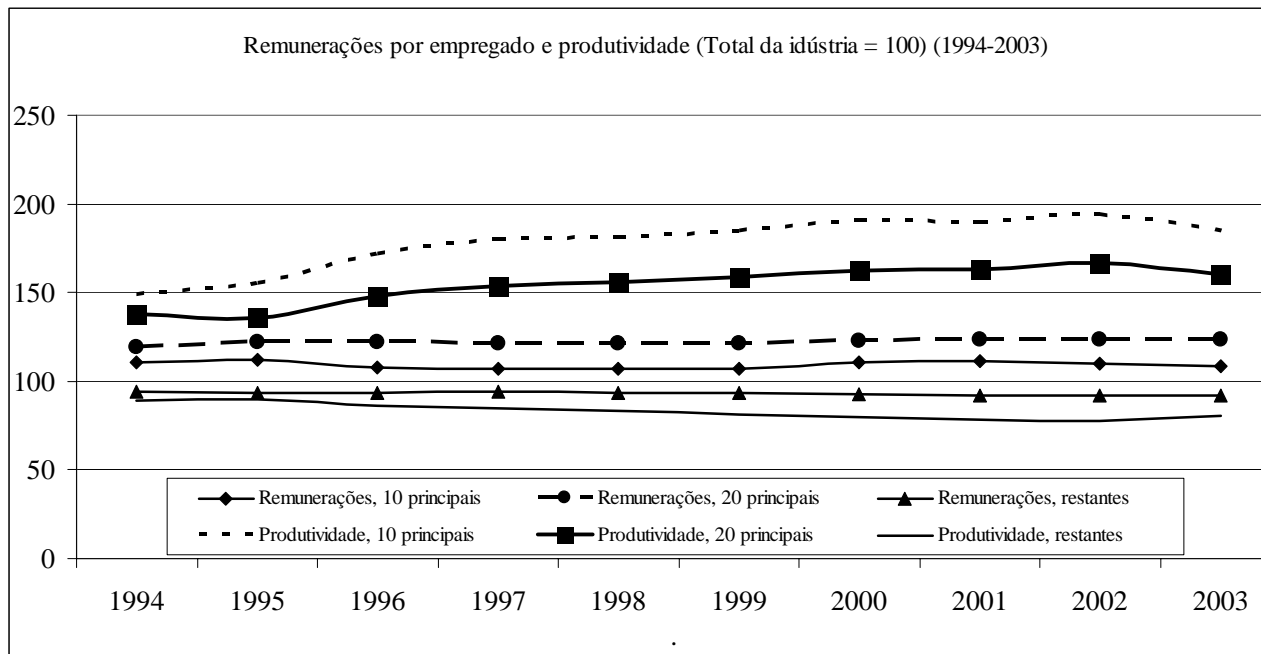
As três primeiras atividades do setor industrial são: 1) a cadeia automotiva e de autopeças; 2) as cadeias eletrônicas; e 3) a manufatura de bens de consumo, incluindo cerveja e bebidas não alcoólicas, cigarros, produtos farmacêuticos, cosméticos, etc.

A análise dos dados fornece muitos *insights* nítidos e, em alguns casos, impressionantes, acerca dos impactos econômicos do IDE. Primeiro, no setor de manufaturas como um todo e nas vinte principais indústrias em particular, o IDE tem sido muito mais importante do que o investimento doméstico.

Segundo, o setor de manufaturas não criou, mas reduziu empregos. A criação de emprego foi negativa no setor de manufaturas como um todo, nas dez e nas vinte indústrias mais intensivas em IDE e no restante das indústrias de transformação.

Terceiro, os salários nas dez e nas vinte firmas mais intensivas em IDE são significativamente mais altos do que os salários médios da manufatura no México. Mas o hiato entre os salários e a produtividade também é elevado, sugerindo que o crescimento da produtividade não tem sido redistribuído aos trabalhadores em termos de aumento salarial. De forma preocupante, para o restante das indústrias de transformação, o oposto é verdadeiro: o aumento salarial ultrapassou o crescimento da produtividade entre 1994-2003.

Figura 3.2



Fonte: Elaboração do autor baseado nos dados da secretaria de economia do México e INEGI

Quarto, há diferenças muito grandes na produtividade entre os setores. Nos dez e nos vinte primeiros setores, a produtividade era cerca de 86% e 60%, respectivamente, acima da média da indústria; para os outros 177 setores estudados, a produtividade era 20% abaixo da média nacional.

Quinto, o IDE está positivamente associado com o comércio exterior, exportações e importações. As dez e as vinte indústrias mais intensivas em IDE apresentam um significativo excedente comercial em relação à sua produção total.

Sexto, o IDE não está positivamente associado com os gastos em P&D. De fato, as despesas com P&D das vinte primeiras firmas caíram de 0,39% do valor total da produção em 1994 para 0,07% em 2002. O gasto feito pelo restante das indústrias foi significativamente maior (0,14% do valor total da produção) em 2002.

Resumindo, um estudo cuidadoso dos dados conduz Dussell Peters a concluir que “os vinte setores mais importantes em termos de IDE exibem uma falta de criação de emprego, um crescente hiato entre a produtividade e os salários, um crescente excedente comercial e uma carência de despesas com P&D.” Somado à concentração de IDE no Distrito Federal, o desempenho do IDE no setor de manufaturas sugere que, em vez de crescimento sustentados, o IDE tem aumentado a polarização socioeconômica e regional do México.

### **Expandindo os benefícios do IDE: Políticas Regional e Setorial**

A análise do IDE na manufatura claramente sugere que o potencial dos fluxos de IDE tem “ainda que ser explorado”. Duas orientações políticas-chave precisam ser seguidas:

Primeiro, o México precisa adotar uma estratégia proativa. Os benefícios do IDE em termos de tecnologia, emprego, salários e processos de aprendizado em geral podem ser capturados somente se isso fizer parte de uma ampla estratégia socioeconômica. Desde o final da década de 1980, os Planos de Desenvolvimento Nacional do governo mexicano têm focado somente na estabilização macroeconômica como a base da competitividade, enquanto ignoram políticas comerciais, industriais e regionais. Apesar da contração das opções de política nacional no NAFTA, existe espaço para políticas locais para aumentar IDE.

Segundo, inovações institucionais são requerida em duas considerações: 1) para comandar a firma no avanço para segmentos mais intensivos em conhecimento e de maior valor agregado das cadeias globais de valor; 2) para promover estrategicamente o IDE. Atualmente, instituições mexicanas de investimento focam somente em prover licenças e registro para firmas estrangeiras.

Finalmente, é importante não superestimar o potencial do IDE. Embora ele tenha trazido alguns impactos positivos em termos de comércio, produtividade e salários, o impacto agregado do IDE sobre a economia mexicana é relativamente pequeno. Mesmo uma estratégia coerente e de longo prazo sobre o IDE não pode substituir uma estratégia de desenvolvimento nacional de longo prazo. O IDE não resolverá problemas socioeconômicos estruturais de países inteiros, muito menos de países tão grandes e complexos como o México.

#### IV. **Argentina:** Investimento Estrangeiro e Desenvolvimento Sustentável?

Daniel Chudnovsky e Andrés López

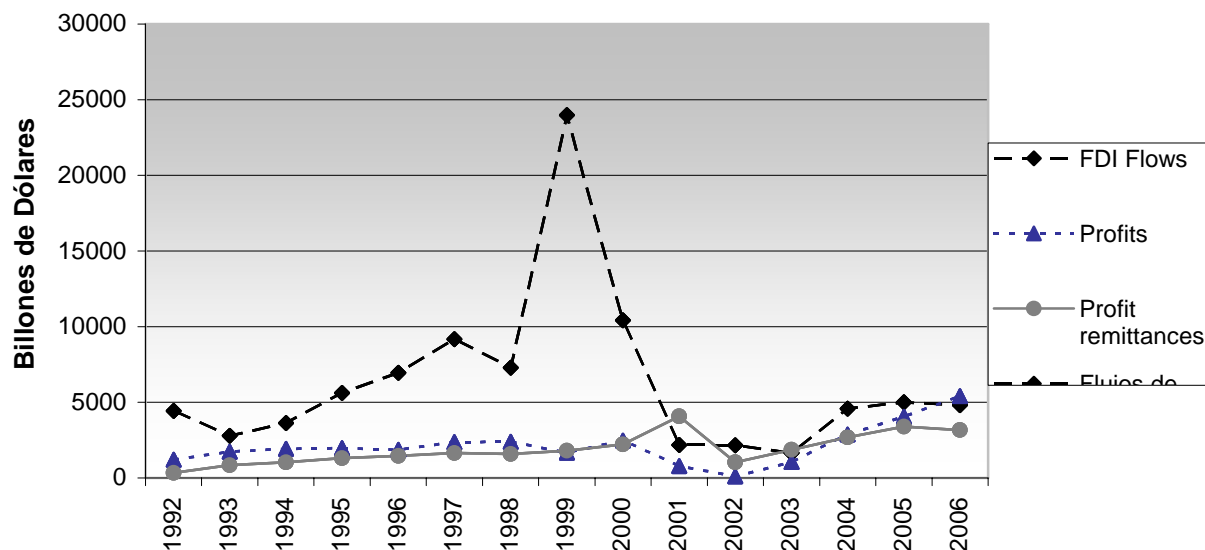
O Investimento Direto Estrangeiro (IDE) tem exercido um grande papel no processo de desenvolvimento econômico da Argentina. Durante a década de 1990, num cenário de reformas estruturais profundas largamente baseadas nas idéias do “Consenso de Washington”, o país foi um dos principais destinos do IDE entre os “mercados emergentes”.

Pesquisa sobre o período conclui que o IDE não tem sido uma panacéia para a economia da Argentina, mas não tem sido a principal causa de problemas sociais tais como desemprego, crescente desigualdade de renda ou até mesmo degradação ambiental. Infelizmente, a Argentina perdeu a oportunidade de obter mais benefícios dos grandes fluxos de IDE que o país recebeu na década de 1990. As firmas nacionais possuíam produtividade mais elevada e maior sofisticação tecnológica, ainda que as firmas locais não pudessem desfrutar de vantagens de quase todos os tipos de *spillovers* oriundos da presença das ETs. Além disso, o IDE não contribuiu para uma diversificação da estrutura produtiva do país, para as melhorias nos padrões de comércio, para ter acesso a novos mercados nos países desenvolvidos ou para aumentar a formação de capital. Os seus impactos na balança de pagamentos, por sua vez, não foram tão positivos quanto o esperado devido a altas transferências de lucros pelas filiais das ETs.

Entre 1992 e 2001, investimentos diretos de mais de US\$76 bilhões fluíram para dentro do país, e aproximadamente dois terços desses fluxos foram através de aquisições de firmas domésticas privadas e estatais. Embora depois do colapso do regime de Convertibilidade a Argentina tenha claramente perdido atratividade para o IDE, a presença de ETs na economia doméstica é muito alta: em 2003, mais de 80% do valor agregado gerado pelas 500 firmas argentinas líderes pertenciam às filiais de ETs.

Figura 4.1

### Flujos de IED y Ganancias en Argentina 1992-2006



Portanto, surge naturalmente a questão sobre os impactos do IDE e das ETs sobre a economia argentina. Esses impactos poderiam ter formas bastante diferentes, incluindo: i) macroeconômica: por exemplo, crescimento, investimento, exportações; ii) microeconômica: por exemplo, produtividade, inovação; iii) social e ambiental: por exemplo, emprego, distribuição de renda, níveis de poluição. Por sua vez, esses impactos poderiam ser diretos (isto é, por meio da atividade direta de filiais de ETs) ou indiretos (isto é, por meio do impacto da presença de ETs sobre o desempenho das firmas domésticas, os chamados “*spillovers*”).

O que a evidência disponível mostra sobre esses impactos no caso da Argentina? Do lado macroeconômico, um estudo (Bittencourt, Domingo e Reig 2006) não constata evidência de impactos positivos ou negativos do IDE sobre o crescimento e o investimento.

Do lado microeconômico, um estudo de (Chudnovsky, López e Orlicki 2007) foca-se nas firmas domésticas que passaram a ser controladas por ETs na Argentina durante a década de 1990. O artigo identifica efeitos diretos positivos do IDE por meio da aquisição, visto que os novos proprietários de firmas anteriormente domésticas parecem ter transferido insumos (tais como tecnologias de organização e de produção) para as firmas adquiridas, o que as permitiu lançar novos produtos e elevar a produtividade do trabalho e o comércio. Entretanto, as atividades de pesquisa e desenvolvimento parecem não terem sido afetadas pela aquisição. No que diz respeito aos efeitos indiretos da presença estrangeira na indústria argentina de manufaturas, os resultados são menos encorajadores, uma vez que os *spillovers* somente surgem no caso de resultados de inovação, significando que as firmas domésticas precisam modernizar os seus ativos tecnológicos para tornarem-se fornecedoras das ETs.

Em outro estudo focado não apenas nas firmas adquiridas, mas em todas as firmas

estrangeiras e baseado no mesmo conjunto de dados mencionado acima, constatou-se a evidência de que as firmas domésticas com elevadas capacidades de absorção<sup>1</sup> poderiam obter *spillovers* positivos de ETs concorrentes no mesmo setor (Chudnovsky, López e Rossi 2006). Isso sugere que a probabilidade de receber *spillovers* positivos da presença do IDE está relacionada, principalmente, com fatores internos às firmas domésticas nos países hospedeiros.

Em relação aos impactos sociais do IDE, (Chudnovsky, López e Orlicki 2007) tratam do desemprego e da desigualdade de salários - ambas variáveis apresentaram fortes aumentos durante a década de 1990. No primeiro caso, eles notam que, em oposição ao que é normalmente assumido na Argentina, não há evidência de que o total de emprego decresce (ou cresce) como um resultado da aquisição de uma firma doméstica por uma ET. No que diz respeito ao impacto do IDE sobre a desigualdade de salários, utilizando dados do Levantamento de Domicílios Permanentes o estudo mostra que o IDE não parece ser a principal causa da deterioração da distribuição de renda durante a última década.

Com respeito aos impactos ambientais do IDE, (Chudnovsky e Pupato 2005) constatam que as firmas estrangeiras são mais inclinadas a responsabilizarem-se por atividades de gerenciamento ambiental e a gerar *spillovers* ambientais positivos, induzindo a adoção de métodos simples de gestão de produção limpa nas firmas domésticas com elevadas capacidades de absorção. No entanto, de forma surpreendente, a posse estrangeira está associada a um relativo decréscimo na qualidade da gestão do meio ambiente. Como conclusão, a contribuição do IDE para os sérios problemas ambientais que o país enfrenta, embora aparentemente positiva, tem sido modesta.

A partir disso, uma agenda de política pública emerge. Primeiro, os impactos do IDE dependem largamente das capacidades das firmas domésticas nos países hospedeiros. Portanto, é uma prioridade trabalhar as firmas locais – especialmente as PMEs - na Argentina a fim de melhorar sua competitividade - via assistência técnica, provisão de informação, estímulo de relações com universidades e institutos de pesquisa, criação de programas de desenvolvimento de fornecedores, etc. – e reduzir as falhas de mercado que poderiam estar afetando seu desempenho - especialmente em relação ao acesso a crédito. Isso poderia ajudar as firmas locais tanto a aproveitar a vantagem dos potenciais *spillovers* gerados pela presença do IDE, quanto a competir melhor com firmas estrangeiras nos seus respectivos mercados e a ter elos mais fortes com as filiais das ETs como fornecedoras, clientes, parceiras, etc.

Segundo, os esforços políticos na área de IDE devem focar-se não somente na quantidade de IDE recebido, mas também na sua qualidade. Na década de 1990, a maioria do IDE era do tipo *market seeking* e assumiu a forma de F&As. Atualmente, esforços deveriam ser feitos para atrair

---

<sup>1</sup> Para medir as capacidades de absorção, o estudo utiliza um índice incluindo variáveis relacionadas a gastos com P&D, bens de capital e tecnologias intangíveis, o uso de técnicas organizacionais modernas e a relevância de atividades de treinamento.

mais *greenfield investments*, assim como IDE voltado não apenas para aproveitar o mercado doméstico, mas também para integrar as filiais locais dentro das respectivas cadeias de valor intra-corporativas por meio de investimentos do tipo *efficiency seeking*. Entretanto, o IDE voltado para a eficiência não deveria ser feito, como é normalmente o caso no México e na América Central, em detrimento dos encadeamentos locais, visto que nesse caso os *spillovers* de produtividade e de tecnologia dificilmente são possíveis.

O objetivo da política pública acerca do IDE deveria ser induzir as ETs que operam na Argentina a reestruturar as operações de suas filiais a fim de que elas façam parte dos objetivos de competitividade da corporação global. Isso significa, por exemplo, que as filiais de ETs na Argentina poderiam conseguir concessões de mandato de produtos mundiais ou regionais, isto é, produtos que são designados exclusivamente às filiais argentinas para exportarem para certos países ou regiões (e eventualmente para o mundo todo).

É importante também estimular as filiais de ETs a se engajarem em atividades de inovação, como é o caso de muitas filiais estrangeiras que operam no Brasil. Isso envolve não somente P&D internos, mas também relações de pesquisa com universidades e com laboratórios de pesquisa na Argentina. Incentivos fiscais e/ou financeiros poderiam ser utilizados para ambos os propósitos (isto é, desenvolvimento de fornecedores locais e promoção de atividades de inovação domésticas). O mesmo tipo de instrumento poderia ser útil para estimular as ETs a melhorarem os seus sistemas de gestão ambiental e para difundir o seu conhecimento e as suas práticas acerca de assuntos ambientais para firmas locais.

Com respeito ao objetivo de transformar a estrutura produtiva a fim de aumentar a presença de atividades intensivas em conhecimento, as ETs não investirão nesses tipos de setores a menos que haja sinalizações específicas do governo. Recentemente, temos visto várias ETs investindo na Argentina em serviços de software e de informação, um setor que tem sido favorecido por muitas intervenções políticas nos últimos anos. Isso não necessariamente significa conceder grandes montantes de dinheiro para investidores estrangeiros, mas criar um clima favorável para investir em atividades que são novas e sujeitas a rápida mudança tecnológica.

Medidas políticas nas áreas mencionadas acima não deveriam ser realizadas apenas no nível nacional. O MERCOSUL poderia ser um espaço adequado para coordenar ações entre os governos da região visando a aumentar as capacitações domésticas e também a melhorar a qualidade do IDE. No entanto, até o momento esta coordenação tem estado geralmente ausente e, na verdade, freqüentemente tem existido um tipo de competição por IDE através de incentivos fiscais, um fenômeno que alcançou o seu auge no final da década de 1990 (Chudnovsky e López 2002).

Em relação a outras alternativas de integração regional, deve-se fazer nota de um estudo recente que mostra que os países do MERCOSUL poderiam esperar aumentos nos fluxos de IDE

como um resultado da sua entrada em uma Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) ou da assinatura de um acordo entre a UE e o MERCOSUL (López e Orlicki 2005). Em qualquer caso, os autores concluem que enquanto parece razoável prever um impacto positivo sobre o IDE recebido pelos países do MERCOSUL no caso da ALCA e/ou do acordo entre UE-MERCOSUL serem assinados, cautela é necessária para prever sua provável magnitude assim como as origens e natureza dos fluxos adicionais de IDE a serem recebidos. Além disso, poderíamos acrescentar que nada garante que um aumento na “qualidade” do IDE seguiria as assinaturas de ambos os acordos, enquanto a possibilidade de políticas de investimentos coordenadas com parceiros tais como os EUA ou a União Européia é geralmente limitada a garantias de concessão aos investidores estrangeiros, mas dificilmente poderia incluir o tipo de instrumentos “pró-desenvolvimento” discutidos acima.

Finalmente, as ETs não são um substituto para empresários locais. Os grandes conglomerados da Argentina se contrairam como um todo nos últimos dez anos, mas alguns poucos sobreviveram e cresceram e poderiam ser a base para construir uma nova elite doméstica de negócios, juntamente com outras novas grandes firmas emergentes que têm crescido recentemente. Em relação a isso, conceder o acesso ao crédito de longo prazo para essas firmas em condições semelhantes àsquelas enfrentadas pelas ETs em seus países de origem poderia ser um primeiro passo em direção à criação de uma nova liderança de negócios que, a nosso ver, é necessária para construir uma estratégia viável de desenvolvimento sustentável para o longo prazo na Argentina.

## V. **Costa Rica: O Potencial Não Realizado do IDE para o Desenvolvimento**

Jose Cordero e Eva Paus

Em meados da década de 1980, após uma longa história de dependência de algumas poucas exportações tradicionais e três décadas de políticas de substituição de importações, a Costa Rica executou um esforço agressivo para fortalecer e diversificar sua base industrial através da liberalização do comércio e do investimento. Abandonando o envolvimento direto do governo na produção, a Costa Rica gradualmente transformou-se de políticas comercial e industrial proativas para políticas pró-mercado. Além de aumentar as exportações, o objetivo central era atrair uma quantidade maior e uma qualidade mais elevada de investimento direto estrangeiro (IDE), particularmente na manufatura de alta tecnologia e no turismo.

Durante as décadas de 1940 e 1950, a Costa Rica adotou uma série de reformas de grande alcance social, incluindo a abolição do exército, acesso ampliado à educação e a cuidados da saúde e instituições que permitem um alto nível de participação política. Servindo de base para a estabilidade social e política, essas reformas tornaram a Costa Rica singular na América Latina e forneceram um “ativo específico de localização” para atrair IDE.

O governo costarriquenho usou táticas inovativas e assertivas, incluindo incentivos fiscais, para atrair IDE – com considerável sucesso. Em dois aspectos, entretanto, os benefícios a longo prazo dos fluxos de IDE para a economia costarriquenha são questionáveis. Primeiro, as companhias estrangeiras, especialmente no setor de alta tecnologia, têm gerado poucos encadeamentos “para trás” com as firmas domésticas. Segundo, uma decrescente base tributária tem minado o investimento público, inclusive no gerenciamento dos ativos ambientais da Costa Rica, cruciais para o seu substancial setor de turismo. Para realizar mais completamente o potencial do IDE para o desenvolvimento sustentável, a Costa Rica precisa mover-se além da atração de IDE para a articulação e a implementação de uma estratégia de desenvolvimento global.

### **Táticas Inovativas para Atrair IDE**

Uma tática prévia para atrair IDE de alta tecnologia foi a criação pelo governo de Zonas Livres ou Zonas Francas no início da década de 1980. As Zonas oferecem aos produtores importações livres de impostos e generosas isenções fiscais: 100 por cento por oito anos e 50 por cento por outros quatro anos. Mais recentemente, o governo tem criado incentivos fiscais especiais no setor de turismo, que está crescendo rapidamente.

Uma outra tática anterior foi a criação de uma agência de promoção de investimento, a primeira na América Latina. A CINDE – a Coalición Costarricense de Iniciativas para el Desarrollo – foi estabelecida e financiada pela Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento

Internacional (US-AID) em 1982 como uma organização privada, sem fins lucrativos. Desconectada do governo, a CINDE poderia perseguir sua missão sem se preocupar com as vicissitudes do governo. Por outro lado, o compromisso do governo com a independente CIDE foi menor do que isso poderia ter sido com uma organização controlada pelo Estado.

A CINDE inicialmente focou-se em atrair todos os investidores estrangeiros. Entretanto, no início da década de 1990, a Costa Rica estava perdendo competitividade para outros países latino americanos. A CINDE decidiu focar nas áreas em que se supunha que a Costa Rica teria vantagens: primeiro eletrônica, depois aparelhos médicos e, mais recentemente, serviços de TI.

Apoiados na localização estratégica e no capital humano, os fluxos de IDE aumentaram rapidamente na década de 1990. De um fluxo anual médio de US\$40 milhões na década de 1980, o IDE elevou-se para US\$416 na década de 1990, a maior parte dele no setor industrial. Entre 1997 e 2006, a indústria absorveu 54 por cento de todos os fluxos de IDE. Mais recentemente, a compra de imóveis por estrangeiros tem emergido como um setor-chave, sendo responsável por 25 por cento dos fluxos de IDE entre 2004 e 2006.

Tabela 5.1

Dados Econômicos Básicos da Costa Rica: 1970-2004					
	Fluxos Líquidos de IED			Taxa de Investimento	Crescimento Real
	Milhões de dólares	% of PIB	% of FBKF	FBKF como % del PBI	Colones (\$) cons
Média 1970-1979	44	2,3	10,1	22,7	6,4
Média 1980-1989	70	1,8	8,8	20,3	2,2
Média 1990-2004	416	3,1	16,1	19,9	4,7

Source: Calculated based on World Development Indicators, accessed April 25, 2007.

A CINDE perseguiu ativamente firmas da eletrônica na década de 1990, especialmente a gigantesca produtora de chip Intel Corporation que estava procurando uma base de produção na América Latina. Foi no centro de operações da CINDE que a Intel fez pela primeira vez uma apresentação em 1995. De uma curta lista que incluía o Chile, o Brasil, o México e a Costa Rica, a Intel selecionou a Costa Rica para o investimento de US\$300 milhões, a maior vitória da campanha de atração de IDE. A Intel escolheu a Costa Rica por causa da sua força de trabalho educada e qualificada, da ausência de sindicatos do setor privado, da promoção governamental do setor de eletrônica e dos incentivos do sistema das Zonas Livres.

Mas, enfatizam Cordoba e Paus, “de crítica importância para a decisão final da Intel foi o envolvimento pessoal do presidente Figueres.” Buscando tirar proveito do pequeno tamanho da Costa Rica, o Presidente se movimentou decisivamente para reunir Ministérios-chave, incluindo Comércio Exterior, Meio Ambiente e Energia, Finanças, Transporte e Serviços Públicos e Educação para responder às preocupações da Intel sobre infra-estrutura, educação e incentivos financeiros. Na

análise final, foi este “esforço coordenado e orquestrado” que conquistou a confiança da Intel – e o seu investimento.

A experiência com a Intel ofereceu uma “oportunidade ideal”, argumenta Cordoba e Paus, para mover-se além da atração de ETs em direção a colaboração proativa com as mesmas a fim de capturar os potenciais benefícios de desenvolvimento do IDE. Isso teria requerido que o governo costa riquenho “institucionalizasse modos de cooperação e..uma divisão de trabalho entre diferentes institutos e ministérios para definir, de uma maneira sistemática, o papel do IDE no desenvolvimento econômico da Costa Rica e o papel de diferentes atores, públicos e privados.” No evento, isso foi uma oportunidade perdida. Apesar de ter havido alguns esforços fragmentados, uma “estratégia coerente, bem-coordenada” não foi realizada.

### **Nexos Ausentes nas Indústrias de Alta Tecnologia**

Os potenciais benefícios do IDE se reduzem a duas categorias – macroeconômica e microeconômica – com as contribuições mais significativas do lado micro derivando de *spillovers* que promovem o crescimento dos ativos domésticos de conhecimento. Na Costa Rica, os benefícios têm sido geralmente do lado macro, incluindo um impacto positivo sobre o investimento, a balança comercial, o emprego e os salários. Os benefícios do nível micro, por outro lado, têm sido escassos.

Uma razão é que as ETs têm limitado suas atividades a simples funções de montagem. Em vez de avançar para funções de produção mais intensiva em conhecimento e de design, elas estão diversificando-se dentro dos serviços de TI.

A principal razão, entretanto, é que os encadeamentos “para trás” com as firmas fornecedoras domésticas têm sido “muito limitados”. Enquanto o montante absoluto quadruplicou, o valor dos insumos originados localmente como uma porcentagem das importações permaneceu baixo e até mesmo diminuiu levemente de 11,8 por cento em 1997 para 10,4 por cento em 2005. As duas indústrias com volumes mais elevados de IDE – eletrônica e instrumentos médicos – apresentam o menor número de encadeamentos “para trás”: em 2005, somente dois por cento dos insumos de máquinas e equipamentos elétricos foram obtidos domesticamente. Mesmo este baixo montante de conteúdo doméstico está superestimado, visto que os dados não diferenciam as firmas costa riquenhas das firmas estrangeiras localizadas na Costa Rica. A demanda local das ETs na Costa Rica consiste primeiramente em serviços de impressão, embalagem e outros serviços.

Há várias razões para a ausência de encadeamentos “para trás” nas indústrias de alta tecnologia. Primeiro, as ETs obtêm os principais insumos de uma rede global de fornecedores interna à companhia. Segundo, as firmas costa riquenhas não apresentam a sofisticação tecnológica e/ou a capacidade de escala para produzir insumos para as ETs.

Parte da responsabilidade encontra-se nas políticas de industrialização por substituição de

importações que protegeram as firmas domésticas dos produtos importados sem “mecanismos de controle recíprocos” para requerer que elas se tornassem internacionalmente competitivas. Além disso, argumenta Cordoba e Paus, a “impregnação das falhas de mercado”- incluindo informação imperfeita sobre a tecnologia e a qualidade necessárias e mercados de capital pouco desenvolvidos – “tornou improvável que elas se tornassem competitivas por si próprias.”

O governo tem feito certo esforço para estimular a capacidade de encadeamento local, incluindo esforços recentes de adaptar fornecedores nacionais a ETs. Além disso, as ETs têm ajudado a aperfeiçoar as habilidades técnicas sobre o trabalho por meio de treinamento e de atualização dos currículos universitários. No entanto, sem uma estratégia global e os recursos para implementá-la, incluindo acesso muito maior ao financiamento, um “salto qualitativo na capacidade doméstica de encadeamento” é improvável.

### **Contração das Receitas Tributárias: Matando a Galinha dos Ovos de Ouro?**

O sucesso da Costa Rica em atrair IDE é baseado nos seus ativos específicos de localização, incluindo capital humano, estabilidade política, infra-estruturas modernas de eletricidade e comunicações e, no caso do turismo, capital natural na forma de parques nacionais e biodiversidade. A manutenção e o gerenciamento desses ativos dependem de receitas tributárias para investimento público.

Mas a redução das tarifas de importação devido à liberalização comercial e as isenções fiscais sobre praticamente todas as atividades das ETs têm dificultado o aumento da receita. Em 2004, a proporção da receita tributária no PIB foi um pouco mais de 13 por cento. Essa baixa proporção dos tributos reduz consideravelmente a habilidade do governo para melhorar a educação e a infra-estrutura, ambos para propósitos de desenvolvimento local e para a atração e melhoria do IDE.

Tabela 5.2

Ano	Arrecadação Total/PIB
	(%)
1987	11,22
1988	10,97
1989	11,03
1990	10,81
1991	11,3
1992	11,88
1993	11,99
1994	11,59

1995	12,34
1996	12,55
1997	12,53
1998	12,56
1999	11,94
2000	12,29
2001	13,22
2002	13,22
2003	13,35
2004	13,36

Fonte: Elaboração do Autor com base nos dados do Banco Central da Costa Rica

Como resultado da estagnação das receitas tributárias, o gasto público tem sido lento. O investimento na eletricidade, por exemplo, não está avançando de forma compatível com a demanda; e não há informação sobre os impactos ambientais do desenvolvimento hoteleiro em áreas protegidas. O gasto social também está abaixo das necessidades da população: taxas de pobreza não têm declinado significativamente por mais de uma década.

### **Realizando os Benefícios Potenciais do IDE**

O benefício potencial mais importante do IDE é o avanço de ativos baseados no conhecimento em indústrias sustentáveis. Para capturar estes benefícios, especialmente no contexto de intensificação da competição global nas indústrias de alta tecnologia, a Costa Rica precisa de quatro tipos de inovação política.

Primeiro, ela precisa de uma estratégia de desenvolvimento global que traçaria as prioridades e o papel de diferentes setores e atores para atingir essas prioridades. Com estreita interação com o setor privado, o governo precisa identificar “aquelas atividades que apresentam o potencial mais elevado para uma interação bem-sucedida com o IDE.”

Segundo, o governo precisa ser proativo em construir capacitações domésticas de encadeamento e, mais genericamente, ativos baseados no conhecimento. Políticas positivas incluem treinamento, educação, disponibilidade de crédito e apoio à ciência e à tecnologia. Além disso, estruturas de incentivo inclinadas para o investimento estrangeiro em detrimento dos produtores domésticos precisam ser reformadas. Os incentivos para insumos importados, por exemplo, deveriam ser eliminados.

Terceiro, a Costa Rica precisa aumentar suas receitas tributárias e distribuir o ônus tributário de forma mais justa. O término das isenções fiscais para as Zonas Livres, programada para 2008, fornece uma “grande oportunidade” para a Costa Rica estabelecer uma estrutura tributária positiva que “levará ao adequado equilíbrio entre gerar receita e não forçar a saída dos investidores estrangeiros.”

Quarto, o investimento público é necessário para a montagem de um banco de dados que

observe o progresso do impacto do IDE sobre o desenvolvimento, incluindo a extensão e os obstáculos para os encadeamentos locais e o impacto ambiental do turismo em parques nacionais.

## VI. **Uruguai/Argentina:** Compromissos Internacionais e Desenvolvimento Sustentável: Lições do Conflito da Fábrica de Celulose e Papel em Fray Bentos

Martina Chidiak

O Uruguai e a Argentina estiveram envolvidos por três anos em um conflito acerca da instalação de uma fábrica de grande escala de celulose e papel na margem uruguaia do rio Uruguai, perto da cidade Fray Bentos<sup>2</sup>. O conflito despertou reivindicações simultâneas do Uruguai e da Argentina diante da Corte Internacional de Justiça (ICJ), como estipulado pelas provisões do estabelecimento de disputas do Estatuto do Rio Uruguai, que foi ratificado por ambos os países em 1975 para regular a administração deste recurso compartilhado. A reivindicação argentina foca-se em dois assuntos. Primeiro, ela reclama que o Uruguai violou o Estatuto ao autorizar unilateralmente a construção e a operação da planta. Em segundo lugar, ela argumenta que o impacto ambiental da planta (o que inclui efeitos transfronteiriços) será sério e irreversível. Por sua vez, o Uruguai argumenta que a fábrica não tem e nunca terá um impacto ambiental perceptível. Simultaneamente, o Uruguai apresentou a sua própria reivindicação para a ICJ defendendo que os bloqueios na auto-estrada – pelos manifestantes locais do lado argentino – que afetam o trânsito na ponte que liga os dois países (perto da cidade argentina Gualeguaychu e da cidade uruguaia Fray Bentos) causam sérios danos econômicos para o Uruguai. A ICJ não deu razão para essa queixa.

O propósito desse resumo é destacar as características mais importantes do conflito e analisar suas implicações para futuras políticas públicas.

Em termos das características do conflito, vale a pena notar que é um evento bastante raro, dadas as excelentes relações diplomáticas e as fortes ligações cultural e econômica entre os dois países. A Argentina e o Uruguai são parceiros no Mercosul, o projeto de União Aduaneira que também inclui o Brasil e o Paraguai como países-membro (um grupo que em breve será ampliado com a Venezuela) e com o qual o Chile e a Bolívia estão ligados como “países associados”. Em segundo lugar, é surpreendente que o conflito tenha persistido à luz de diferentes iniciativas institucionais e política visando à solução do mesmo. Em terceiro lugar, o alto e duradouro nível do conflito está surpreendendo, e longe de recuar nos últimos dois anos ele tem se aprofundado e ampliado a diferença entre os dois países. Na verdade, no final de 2007 as duas partes consideraram concluída a tentativa de mediação oferecida pelo Rei da Espanha para refocar os esforços de diálogo e cooperação. Enfim, o diálogo bilateral tem quase se esgotado enquanto os países esperam pelo veredicto da ICJ, que é esperado ser entregue perto do final de 2008.

---

<sup>2</sup> Originalmente, o conflito foi iniciado pela autorização do Uruguai para a construção de duas plantas fabris de celulose e papel na área de Fray Bentos: uma por uma companhia finlandesa (Metsä-Botnia) e a outra por uma companhia espanhola (ENCE). Finalmente, apenas a companhia finlandesa construiu a planta (que começou a operar em outubro de 2007) no lugar original. O projeto da ENCE foi reformulado e realocado, aparentemente para a área de Colonia, mas a construção ainda não começou.

Esse conflito constitui a primeira disputa ambiental a ganhar tal proeminência no Mercosul – e sua eventual resolução terá indubitavelmente um importante impacto dado o tipo da via de desenvolvimento (com um papel de liderança da exploração de recursos naturais por investidores estrangeiros) escolhida pelos países na região. Para ilustrar este ponto nós podemos considerar, por exemplo, não apenas o investimento no complexo da indústria florestal, mas também na produção de produtos alimentares, biocombustíveis e a exploração de recursos minerais e de hidrocarboneto, todos abundantes na região.

É por esta razão que uma abordagem regional foi escolhida como a lente relevante para analisar esse conflito. Além disso, esta é uma perspectiva importante, pois pode ser argumentado que a adoção prévia de uma abordagem regional poderia ter contribuído para evitar ou para responder mais efetivamente ao agravamento do conflito, possibilitando uma negociação mais efetiva e a busca de uma solução conjunta, em vez do conflito legal e do impasse no diálogo que ocorreram no final. Por outro lado, e pensando no futuro, parece que somente uma abordagem regional permitiria aos dois países responderem de forma bem-sucedida aos desafios e aos potenciais conflitos diante deles, notavelmente em termos dos seus compromissos relativos a tratados de proteção de investimentos e a tratados ambientais internacionais, como destacado na discussão abaixo.

Desta perspectiva, o atual conflito entre a Argentina e o Uruguai ilustra tristemente as limitações nacionais e regional (Mercosul) para responder a tendências internacionais e para atingir um desenvolvimento sustentável do setor industrial de exploração florestal. As dificuldades observadas para atingir uma solução cooperativa para o conflito e para monitorar efetivamente e em conjunto a atividade da fábrica de celulose e papel destacam a necessidade urgente de fortalecer capacitações institucionais na região. Em particular, porque essas capacitações parecem incapazes, no momento, de garantir que o investimento direto estrangeiro (IDE) trará benefícios líquidos em nível nacional e regional.

Isso pode parecer paradoxal, dado que existem muitos mecanismos institucionais para lidar com este tipo de conflitos regionais. Mais especificamente, poderia ser argumentado que tanto o Estatuto do Rio Uruguai, que criou a Comissão Administrativa do Rio Uruguai – CARU, para as suas iniciais em espanhol – quanto o Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente do Mercosul (2001) foram assinados com esse objetivo. Entretanto, estes acordos anteriores mostraram-se insuficientes para prevenir que países escolhessem o conflito internacional legal e eliminassem o diálogo binacional em vez do uso da estrutura institucional existente para buscar soluções em conjunto. Infelizmente, à luz da evolução do conflito (mais especificamente, da resistência a qualquer aproximação cooperativa), é provável que nós aprendamos tarde demais com esse erro, adiando a construção das capacitações nacional e regional para confrontar adequadamente com o desafio de

regular o IDE e de garantir sua contribuição para o desenvolvimento sustentável de nossos países.

Em termos de análise e de enquadramento desse conflito de uma perspectiva econômica, é importante considerar algumas tendências internacionais em relação ao investimento direto estrangeiro, aos direitos de proteção do investidor e à regulação ambiental, assim como alguns assuntos relacionados.

Primeiro, os setores intensivos em recursos naturais enfrentam limitações crescentes para expandir sua produção em países industrializados e precisam estender suas operações para países em desenvolvimento que têm uma abundância de matérias-primas, assim como outras vantagens comparativas. Nesse sentido, o grande potencial competitivo dos países no Cone Sul para a produção de produtos florestais e indústrias relacionadas tem sido conhecido por décadas. Isso é baseado, em grande parte, na disponibilidade de terra adequada a um custo razoável e no alto rendimento da biomassa. O Uruguai (assim como o Brasil, o Chile e a Argentina) tem estabelecido um sistema regulatório para estimular a produção florestal e para capturar investimento estrangeiro para o setor. Desta perspectiva, pode ser argumentado que a possibilidade de que estes projetos emergiriam com uma distribuição desigual de custos (ambiental e social) e de benefícios (principalmente econômico) poderia ter sido prevista décadas atrás. Conseqüentemente, pode-se pensar que o necessário fortalecimento das capacitações regionais de regulação em conjunto foi muito adiado ou não foi estimado adequadamente.

Uma segunda tendência internacional de grande importância é a crescente parcela de fluxos de investimento estrangeiro protegidos por tratados de investimento que garantem “regras estáveis” e, assim, impedem o desenvolvimento de regulações locais que visam, por exemplo, à proteção da força de trabalho ou do ambiente. Crescente evidência neste sentido tem sido acumulada com a aplicação prática do capítulo de proteção do investimento (Capítulo XI) do NAFTA, o Tratado Norte-Americano de Livre Comércio, que apresenta provisões semelhantes para tratados de investimento bilateral. A aplicação do Capítulo XI do NAFTA tem levado os governos locais e nacionais a retirarem regulações ambientais à luz de reclamações apresentadas dentro do arcabouço desse Capítulo.

Nesse sentido, vale a pena notar que a Argentina e o Uruguai têm decidido assumir vários compromissos que são potencialmente conflitivos. Por um lado, em termos de proteção de investimentos, o Uruguai e a Argentina estão entre os países na região que têm assinado um grande número de tratados de investimento bilaterais ao longo da década passada. Por outro lado, temos acordos internacionais relacionados à proteção ambiental (conhecidos como acordos ambientais multilaterais). O Uruguai e a Argentina (assim como o Chile e o Brasil) são assinantes da Convenção de Estocolmo (sobre poluidores orgânicos persistentes) e dentro deste quadro esses países têm se comprometido a introduzir novas regulações para limitar e progressivamente eliminar

a produção “involuntária” de dioxinas e furanos. Estas substâncias podem ser produzidas em diferentes atividades industriais, incluindo nas fábricas de papel e celulose. À luz do fato de que várias plantas que poderiam produzir dioxinas e furanos estão protegidas por tratados de investimento bilaterais, os governos uruguaio e argentino podem enfrentar dificuldades ao introduzir novas provisões relacionadas a dioxinas e a furanos nas suas leis ambientais ou nos seus sistemas de concessão de operações. Na verdade, no caso da controversa fábrica de papel e celulose de Fray Bentos, já tem sido argumentado que as garantias dadas aos investidores têm sido em detrimento da cooperação e do alcance de uma solução bilateral para o conflito. Depois que a Argentina pediu para o Uruguai suspender a construção da planta por 90 dias em 2006 com o intuito de conduzir uma avaliação ambiental completa e em conjunto, o Uruguai decidiu não concordar à luz dos compromissos assumidos sob o tratado de investimento bilateral entre Uruguai e Finlândia. A companhia finlandesa Botnia poderia ter usado isso como base para processar o governo uruguaio se ele tivesse adicionado novos requerimentos, além dos estabelecidos, ao acordo de construção original.

## **Conclusões**

Baseados em tudo o que foi exposto acima, podemos concluir que embora não possamos prever uma solução para o conflito, a situação atual fornece algumas informações relevantes sobre o *design* institucional para a proteção ambiental no Mercosul e nos permite traçar algumas lições de políticas públicas.

Primeiro, é importante destacar que o Mercosul perdeu a oportunidade de construir uma estrutura regional para prevenir os conflitos ambientais sobre o uso de recursos naturais compartilhados e os efeitos ambientais transfronteiriços que provavelmente surgirão. No entanto, nem tudo está perdido. Embora um valioso tempo tenha sido perdido e a relação bilateral tenha sido desnecessariamente prejudicada por falta de cooperação, a evolução do conflito e o veredicto da ICJ precisam ser monitorados de perto. Se isso favorece – como parece bastante provável – o interesse comum e o bom senso em vez de posições nacionalistas, esse veredicto pode exigir o estabelecimento de um sistema de monitoramento e regulação em conjunto pelos dois países. Tal desenvolvimento poderia ser promissor para iniciativas regionais futuras.

Em segundo lugar, uma boa oportunidade também foi perdida para estabelecer normas regionais (dentro da estrutura do Mercosul) para completar as obrigações da Convenção de Estocolmo. Um normativo regional implementado em escala nacional teria grande interesse, pois ele poderia atingir um status parecido para os tratados de investimento bilaterais (uma vez que seria uma obrigação internacional) e poderia facilitar o tratamento favorável pelos tribunais

internacionais das novas regras baseadas nessa obrigação.<sup>3</sup>

Em termos de lições, está claro que este conflito ilustra a necessidade de fortalecer as instituições regionais, pois ele mostra que a visão amplamente mantida de que o Mercosul deveria focar-se exclusivamente em seus aspectos comerciais pode estar errada. Se o tratamento dos conflitos ambientais tivesse sido encaminhada em nível regional, os efeitos negativos que esse conflito está tendo para a integração regional poderiam ter sido evitados.

Da mesma forma, da perspectiva das partes desse conflito, vale a pena notar que, ao contrário do que os governos parecem acreditar, o veredicto da ICJ marcará o início e não o fim da necessidade de um diálogo aberto. Nós esperamos que isso seja compreendido mais cedo ou mais tarde, porque, se um acidente ou um impacto ambiental negativo eventualmente ocorrer, ambos os países poderiam enfrentar responsabilidades por isso e aprenderiam, então, nas piores circunstâncias sobre a necessidade da cooperação, da regulação e do monitoramento em conjunto.

---

<sup>3</sup> Por exemplo, é usualmente argumentado que a decisão do tribunal do NAFTA em estabelecer que as regulações ambientais não podem ser, em nenhum caso, consideradas expropriação, marca uma mudança e limita os direitos ilimitados que os investidores estrangeiros parecem ter ( com direitos individual e constitucional maiores do que os cidadãos nacionais.)

## **XI. Chile e Brasil: O IDE Promove ou Prejudica as Indústrias Florestais Sustentáveis?**

Nicola Borregaard, Annie Dufey e Lucy Winchester

Indústrias baseadas em recursos naturais desempenham papéis importantes na produção e exportações da América Latina. Neste contexto, o impacto ambiental do investimento direto estrangeiro (IDE) é um assunto bastante delicado. Defensores do IDE argumentam que empresas estrangeiras tendem a introduzir melhores tecnologias ambientais e práticas de gestão de recursos. Céticos do IDE sugerem que as companhias estrangeiras estão mais interessadas que as domésticas na busca por rendimentos e têm poucos incentivos para melhorar sua prática ambiental.

Este trabalho examina o impacto ambiental do IDE nas indústrias de exploração florestal de dois dos grandes produtores mundiais – Brasil e Chile. O foco serão três problemas de impactos ambientais:

1. Efeitos de escala: Crescimento econômico induzido por IDE a) conduz a um aumento da demanda por bens e serviços ambientais (positivo); ou b) incrementa o esgotamento de recursos e a degradação do ecossistema na ausência de regulação ambiental adequada (negativo);
2. Efeitos tecnológicos: empresas estrangeiras introduzem e transferem tecnologia mais limpa para firmas domésticas;
3. Efeitos de regulação: firmas estrangeiras conduzem a pressões para elevar/reduzir a severidade dos padrões ambientais domésticos

Contrariando as visões de ambos defensores e críticos do IDE, as firmas estrangeiras não são nem “salvadores” nem “invasores” das florestas do Brasil e Chile. Enquanto há “diferenças sutis” entre o desempenho ambiental de empresas estrangeiras e domésticas, o trabalho postula que focar exclusivamente na forma de propriedade é “simplista demais”. A conclusão global é que os fatores mais importantes que podem influenciar a performance ambiental – tanto das firmas domésticas quanto das estrangeiras – são a legislação e coerção ambientais robustas, incentivos de políticas públicas e exposição ao mercado internacional.

### **Indústrias Florestais Produção e IDE**

O setor florestal tem diferentes características no Brasil e no Chile em termos de composição industrial, papel das plantações florestais, o caráter de propriedade e a importância econômica do IDE.

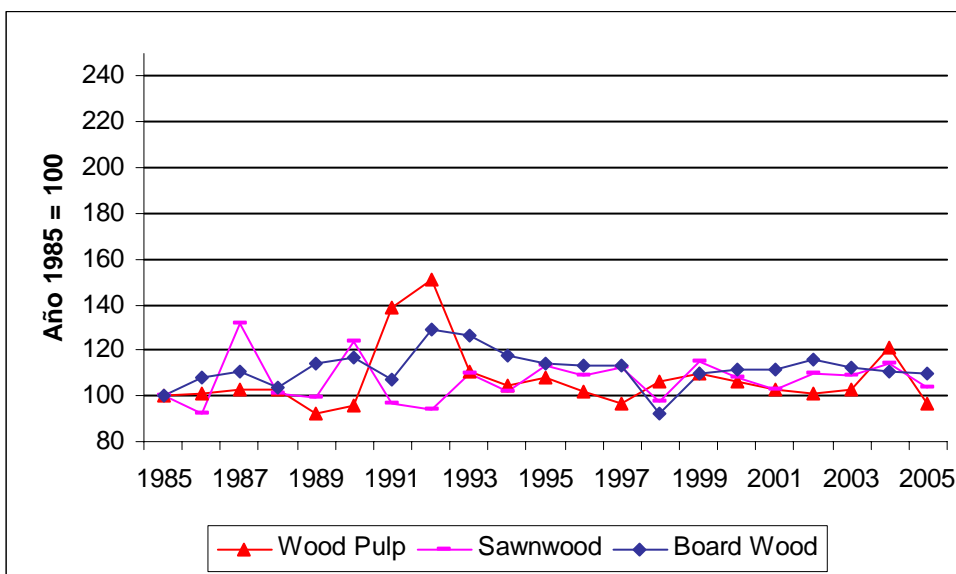
No Chile, o setor de exploração florestal é dominado por indústrias de madeira e de móveis, as quais compunham mais de 50% do setor em 2005. Celulose e papel contabilizaram outros 41% e plantação florestal cerca de 9%. Noventa e oito por cento da matéria-prima usada nas indústrias florestais chilenas provêm de plantações, embora elas representem apenas 7% do total das áreas

florestais.

O setor florestal do Chile é altamente concentrado e verticalmente integrado. Duas companhias chilenas detêm mais de 75% das plantações, duas firmas controlam 100% da produção de celulose, e três empresas controlam 100% da produção de placas de madeira.

O setor florestal chileno tem crescido rapidamente desde 1974, impulsionado por incentivos do governo para investimentos privados, incluindo um regime de taxa opcional e um subsídio de 75-90% dos custos de reflorestamento. Em 1970, indústrias florestais contabilizaram apenas 1,2% do PIB, crescendo para 3,3% em 2005. Os fluxos de IDE se avolumaram do início ao meio da década de 1990, mas caíram desde então devido à integração vertical e à concentração do *market share* em duas companhias chilenas, a Matte e Grupos Angelini. Ao todo, produção florestal representou somente 2,7% dos fluxos totais de IDE entre 1974 e 2005.

Figura 7.1



Fonte: Elaborado a partir de dados do INFOR 2005

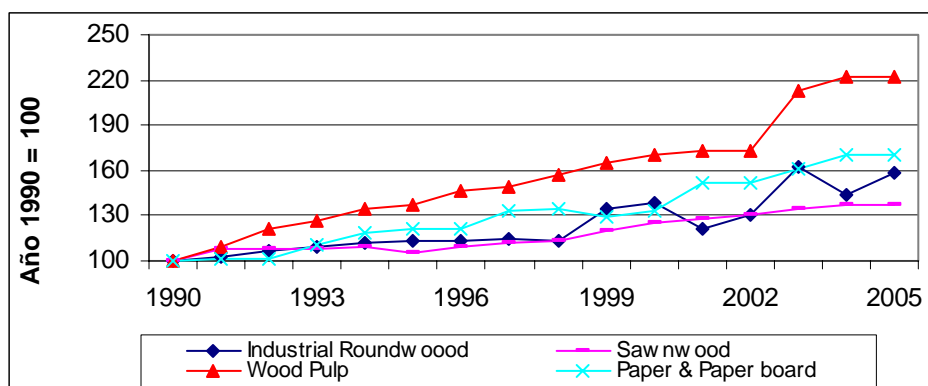
No Brasil o setor florestal tem duas partes distintas: produção de madeira tropical, concentrada no norte (região amazônica); e produção de celulose, papel e similares, concentrada no sul.

O Brasil é o maior produtor e consumidor mundial de madeira tropical. A produção é dominada por pequenas e médias operações domésticas e 86% da madeira produzida na Amazônia é consumida internamente. Empresas estrangeiras estão concentradas no Amazonas e em 1997 foram responsáveis por 67% das exportações do estado.

O setor brasileiro de celulose e papel é composto por grandes companhias domésticas e estrangeiras, sendo que as últimas representaram apenas cerca de 20% da produção em 2006. No Brasil, a indústria de celulose e papel é altamente concentrada e verticalmente integrada: oito companhias detêm 87% dos produtos. Seis das oito firmas possuem plantações, assim como meios

de produção de papel e processamento de celulose. No total, o IDE do setor de exploração florestal brasileiro é muito pequeno, compondo apenas cerca de 1% ou menos do IDE anual total entre 1996 e 2001.

Figure 7.2



Fonte: Elaborado a partir de FAOSTAT, 2007

### Impactos Ambientais: Chile

*Efeitos de escala:* Apesar da regulação e nova tecnologia, a expansão das operações das indústrias florestais representa ameaças à sustentabilidade das florestas chilenas. Companhias domésticas e estrangeiras enfrentam os mesmos tipos de problemas, no entanto, não é possível separar seus impactos.

Riscos envolvidos em projetos de larga escala, especialmente dada à falta de padrões mínimos claros, associados aos desafios que isso implica para um monitoramento individual adequado do manejo ambiental são as questões mais significativas no setor florestal chileno.

Operações de papel e celulose são geralmente de larga escala, criando risco ambiental significativo. Apenas a regulação e o monitoramento doméstico fortes são capazes de prevenir danos ao meio-ambiente. Por exemplo, uma fábrica de celulose de US\$ 1 bilhão – construído por uma companhia chilena – no Rio Cruces, perto de um santuário natural, tem sido alvo de repetidas reclamações públicas e multas, apesar do acordo da companhia de fornecer tratamento efluentes e um plano de monitoramento de resíduos.

A expansão da indústria florestal pode ter efeitos de escala positivos se o uso alternativo é ambientalmente mais degradante. Estudos de Brasil e Chile concluem que investimentos em produção florestal, especialmente pinheiro e plantações de eucaliptos, forneceram “benefícios ambientais significativamente maiores” do que a pecuária. Os benefícios, incluindo a prevenção de erosão do solo e seqüestro de carbono, são ampliados se as operações florestais são baseadas em plantações e converterem terras anteriormente utilizadas para agricultura.

*Efeitos tecnológicos:* companhias domésticas e estrangeiras encaram condições de mercado e pressões internacionais similares. A construção de fábricas de celulose e papel, por exemplo, é

dominada por fornecedores externos, firmas de equipamento e engenharia, deixando espaço limitado para diferenças no *design* das plantas. Instituições financeiras internacionais ligam o empréstimo à performance ambiental dos projetos, independentemente da propriedade do capital. Como resultados, não há clara diferença entre proprietários estrangeiros e domésticos no desenvolvimento de novos processos e de tecnologias de produção.

Na indústria de madeira, ambas as companhias estrangeiras e domésticas têm amplamente adotado a certificação ambiental. Cerca de 60% das plantações são certificadas pelo ISO 14001. Uma diferença é que as companhias estrangeiras tendem a ser certificadas também pelo Forest Stewardship Council (FSC), enquanto que as empresas domésticas são certificadas pela qualificação doméstica CERTFOR.

*Efeitos de regulação:* O investimento estrangeiro geralmente tem tido efeito benéfico sobre a regulação ambiental por promover o debate público e dar suporte ao preenchimento de vácuos regulatórios. Uma proposta de duas companhias estrangeiras, Trillium e Boise Cascade, para construir duas fábricas de celulose de grande escala gerou preocupações a respeito da avaliação de impacto ambiental, a falta de regulação e monitoramento em bosques nativos e a falta de planejamento regional para o desenvolvimento sustentável. Ambos os projetos foram, no final, abandonados devido às exigências de regulação preventiva, pressões de grupos ambientais e restrições financeiras.

### **Impactos ambientais: Brasil**

*Efeitos de escala:* A expansão das operações florestais pode gerar pressões no ecossistema. No Brasil, no entanto, a expansão não tem sido conduzida principalmente pelo IDE, mas pelo investimento interno.

O desempenho ambiental das empresas domésticas *versus* estrangeiras diferem por sub-setor. Na indústria de madeira tropical, os piores ofensores do meio-ambiente são as companhias domésticas. Firmas estrangeiras são menos propensas a se envolverem na exploração ilegal de florestas – a preocupação ambiental chave. A intensidade no uso por unidade é provavelmente mais alta com o IDE, devido aos volumes geralmente maiores de operações.

Na indústria de celulose e papel, estudos mostram que, em média, companhias domésticas ultrapassam as estrangeiras em termos de consumo de água, níveis de contaminação de efluentes e emissão de odores.

*Efeitos tecnológicos e de regulação:* A certificação ambiental é uma variável útil para medir os efeitos tecnológicos. Na indústria de celulose e papel, todas as principais operações domésticas e estrangeiras são certificadas com o ISO 14001. Muitas companhias possuem também o certificado

FSC, embora mais plantas de propriedade brasileira sejam certificadas do que plantas de propriedade estrangeira. Algumas empresas domésticas são certificadas com o sistema nacional CERFLOR, o qual é muito mais flexível em termos de normas ambientais e internacionais, impactos socio-culturais e relações de trabalho de fornecedores terceirizados. Um estudo expôs que “companhias brasileiras estavam liderando a transição” em direção à sistemas e tecnologias de gestão ambiental mais avançadas, cujos objetivos seriam a redução das emissões de poluentes. Em 1998, a operação da companhia doméstica Klabin no Paraná foi a primeira na América Latina a adquirir o certificado FSC. Outras companhias, domésticas e estrangeiras, seguiram o exemplo.

Na indústria de madeira tropical, apenas um número reduzido de operações têm certificação ambiental, geralmente aquelas que são voltadas às exportações. As empresas estrangeiras são prováveis de seguirem a certificação FSC. Elas têm capacidades financeiras e técnicas substanciais, enquanto outras empresas – na maioria operações de base familiar e de pequena escala-, têm baixo nível de capacidade técnica e administrativa. Companhias de propriedade estrangeira, especialmente da Europa, têm adotado tecnologias ambientais em maior extensão do que as contrapartes nacionais.

*Efeitos de regulação:* empresas estrangeiras, principalmente na indústria de madeira tropical, tendem a terem maior visibilidade e serem submetidas a uma inspeção mais rigorosa do que as empresas domésticas. Por exemplo, a possibilidade de exploração ilegal por companhias asiáticas engendrou leis de proteção ambiental mais severas. Ademais, operações domésticas de base familiar e de pequena escala se deparam com o oligopsônio de comerciantes de madeira, os quais retêm a maior parte das rendas. Conseqüentemente, empresas domésticas são mais propensas a incorrer em atividades de “rent-seeking” e é mais provável que busquem reduzir os custos de cumprir com a regulação.

## **Conclusões e recomendações**

A análise aponta como conclusão que um foco unicamente no desempenho das companhias estrangeiras não promoverá o desenvolvimento sustentável de indústrias no Chile e Brasil. Em ambos os países, firmas domésticas desempenham papéis-chave na degradação, assim como na liderança de melhorias ambientais. Ao invés da propriedade, o desempenho ambiental é uma função da supervisão do meio-ambiente e instrumentos de política econômica, assim como da exposição aos mercados internacionais. O que é necessário é a intervenção da política econômica de forma a aumentar a contribuição (positiva) do investimento, seja ele estrangeiro ou doméstico, das seguintes formas:

1. Avaliação prévia do impacto ambiental das políticas voltadas ao desenvolvimento da indústria florestal;

2. Regulação ambiental mais rígida e recursos adequados para o monitoramento do cumprimento da regulação;
3. Incentivos para facilitar a adoção pelas empresas de melhores práticas e tecnologias de gestão ambiental;
4. Conscientização sobre o meio-ambiente em geral e , em particular, sobre a certificação ambiental;
5. Crescente divulgação pública e transparência de informações sobre IDE e desempenho sustentável corporativo.

## VIII. Bolívia, Equador, Venezuela: Recursos Naturais e Investidores Estrangeiros: O Caso de Três Países Andinos

Leonardo Stanley

### Introdução

Após uma década de reformas pró-mercado e políticas neoliberais que incluíram até mesmo a indústria estratégica de petróleo e gás, o início do novo milênio na Bolívia, Equador e Venezuela foi marcado por crise econômica, conflitos sociais e agitação política. Nesses países, esta desordem possibilitou a ascensão de novos governos, os quais, entre outras coisas, introduziram leis para reconquistar o controle sobre seus recursos naturais, ignorando a legislação anterior e abandonando os contratos originais.

Paradoxalmente, ao invés de prontamente incitar uma batalha legal nos tribunais internacionais, as firmas estrangeiras aceitaram as novas regras e acordaram em renegociar os contratos. O que explica este comportamento? Os países em desenvolvimento possuem, na verdade, mais poder de negociação do que antes? Ou o setor de petróleo e gás é o único onde este resultado é possível? Quais lições podem ser auferidas pelos países em desenvolvimento desta experiência?

### Regras e instituições

No início do século passado, a maioria dos países latino-americanos mostrou uma relação mais próxima com investidores estrangeiros. Esse fato levou a que os direitos para a exploração de vastas reservas de hidrocarbonetos (petróleo e gás) e minerais fossem concedidos a agentes privados. Entretanto, desde os anos 1950, a maioria dos estados na região adotou uma visão mais protecionista. A queda dos preços das *commodities* para exportação, associada à ocorrência da crise da dívida entre os países da América Latina nos anos 1980, resultou em uma mudança drástica nas políticas econômicas, o que incluiu uma atitude mais amigável com relação aos investidores estrangeiros. Estes, por sua vez, se tornaram então a nova promessa para o processo de desenvolvimento. Nos anos 1990, os países na região (com exceção do México) começaram a afrouxar as condições de entrada (anteriormente rígidas) no setor de gás e petróleo. Considerando regulações e políticas anteriores, a transformação foi surpreendente: investidores estrangeiros não só foram bem-vindos como também subsidiados com direitos de propriedade sobre a exploração de petróleo. Além disso, a maioria dos países aceitou fixar *royalties* em níveis muito baixos.

Não obstante, a década de 1990 testemunhou o avanço do bilateralismo que transformou a agenda institucional no que diz respeito à relação entre investidores estrangeiros e Estados hospedeiros. De um ponto de vista teórico, Tratados de Investimento Bilaterais (BITs) foram introduzidos de forma a sinalizar comprometimento com o novo ambiente institucional. Em

contraste com o comércio, o investimento direto envolve aquisição ou criação de capacidade produtiva, portanto envolvendo uma perspectiva de longo-prazo. Por esta razão, uma vez que o investimento se torna irreversível, o país receptor deve ter um forte incentivo para mudar as “regras do jogo”. Portanto, de forma a atrair IDE, países em desenvolvimento podem desejar ser reconhecidos como amigáveis a investidores. Em outras palavras, a recomendação é que, mais do que adotar políticas pró-mercado, incluindo incentivos fiscais e subsídios (ambos favorecendo as ETNs) e liberalização do mercado, países em desenvolvimento deveriam assinar BITs (Acordos de Investimentos Bilaterais), alterando o arcabouço institucional.

Embora os BITs variem de país para país, a maioria deles compartilham dimensões semelhantes na definição de investimento estrangeiro e estabelecimento dos princípios básicos relacionados ao tratamento, transferência de fundos, expropriações e mecanismos para resolução de disputas. As cláusulas de expropriação contidas nesses acordos geralmente incluem algum padrão de compensação “imediato, adequado e efetivo” ou “justa”. Por contraste, o que difere entre os BITs é a definição de expropriação indireta, atualmente objeto de grandes preocupações, relacionada àquelas ações que reduzem substancialmente o valor de um investimento.

Outras cláusulas importantes são aquelas que lidam com o mecanismo de resolução de disputa Investidor-Estado, o qual permite que investidores estrangeiros façam requerimentos ao país receptor via arbitragem internacional oferecida por instituições multilaterais, como a International Center for the Settlement of Investment Disputes (ICSID) ou o United Nations Commission on International Trade Law (UNCITRAL).

Seguindo a tendência, Bolívia, Equador e Venezuela foram muito ativos na assinatura de BITs.

### **Desenvolvimentos recentes**

Embora a instabilidade política seja uma dimensão comum de todos os países da A.L., conforme a situação política deteriorava-se na Venezuela, Bolívia e Equador, esses países se moveram em direção a novas experiências políticas. A Venezuela foi o primeiro deles, com a chegada de Hugo Chavez ao poder em 1999, o que sinalizou o colapso do sistema político bipartidário. Na Bolívia, a transformação veio com a eleição do líder do MAS, Evo Morales, em dezembro de 2005, após dois anos de desordem política que tirou três presidentes de seus cargos. No Equador, outro “outsider” político, Rafael Correa, venceu recentemente a disputa presidencial (novembro de 2006) apoiado por um novo partido político.

Para estas três economias, a renda ligada à geração de energia é chave, com as exportações de petróleo e gás liderando a lista das principais fontes de divisas externas. A este respeito, a Venezuela pode ser vista como um caso extremo, com o petróleo explicando mais de 75% do total

das exportações. Ainda que, deste ponto de vista, os outros dois países sejam menos destacados, a Bolívia se configura como grande representante regional no mercado de gás natural, e os dados de comércio também mostram uma alta participação tanto da Bolívia quanto do Equador nas exportações de hidrocarbonetos. Em termos de receitas fiscais, a renda ligada ao petróleo e gás é altamente significativa nestes três países. No caso da Bolívia, o gás natural forneceu uma média de 34% dos rendimentos correntes durante a década passada. No Equador, o petróleo explica 40% dos recursos do setor público; enquanto que para a Venezuela, esse número atinge 50%.

**Tabela 8.1 Países selecionados, principais estatísticas (2005)**

Concepto	Unidad	Bolivia	Ecuador	Venezuela
População	Milhões de dólares	9,42	13,21	26,55
PIB	bilhões de dolares correntes	9,3	36,5	140,2
Variación do PIB	2005 vs. 2004	4,05	3,93	9,33
Renda Interna Bruta per capita	Metodología Atlas - dólares correntes	1.010,0	2.620,0	4.820,0
Renda Interna Bruta per capita	PPP – Dólares Internacionais	2.710,0	4.110,0	6.540,0
Exportações de Hidrocarbonetos/Exportações Totais	Porcentagem	46,3	56,9	87,2
Arrecadação de Hidrocarbonetos	Porcentagem da Arrecadação Total	25,3	30	55,2
Produção de Petróleo	Barris	15.416,9	194.169,0	1.098.218,3
Produção de Gás Natural	mil m3	12.716,5	1.608,0	34.755,5
Produção de Petróleo per capita	Barris de petróleo produzido/população	16.354	146.975	413.548
Produção de Gás Natural per capital	M3 produzidos / população	13.489	0,1217	13.088
IDE	Milhões de dólares	-241,6	1.646,1	2.583,0
IDE - Recursos Naturais	Porcentagem	71%	90%	34%

Fonte: Jimenez e Tromben, 2006, CEPAL 2007 e Banco Mundial, 2007

Como resultado deste novo ambiente político, estes países introduziram nova legislação com o objetivo de reconquistar o controle sobre os recursos naturais, ignorando a legislação anterior e abandonando os contratos originais. Detalhes específicos variam de país para país, mas estas mudanças implicam, em diferentes graus: 1) a nacionalização de campos de petróleo e gás; 2) limitação da participação do setor privado nas atividades de exploração, produção e distribuição; e 3) um aumento significativo em *royalties* e impostos (por exemplo, na Venezuela os *royalties* foram aumentados de 1 para 33.3 por cento).

A relação com os investidores estrangeiros está, claramente, sob estresse.

### **Tratamento a investidores estrangeiros e IDE: Fatos recentes**

Em termos de fluxos de IDE, um fato importante é que, independentemente das políticas perseguidas e das mudanças institucionais específicas introduzidas, têm mostrado um crescimento agudo para a região andina desde o início dos anos 1990. Desde então, a Venezuela se tornou o maior receptor de investimento estrangeiro, em particular após 1997. De acordo com os dados disponíveis mais recentes, como os de 2005, os fluxos de IDE quase duplicaram em relação ao ano

anterior.

Com relação às transformações institucionais, as mudanças drásticas introduzidas poderiam induzir uma onda de exigências de investidores internacionais frente aos tribunais internacionais. Levando em consideração os maiores direitos dos investidores estrangeiros sob o sistema bilateral, a expectativa seria a de que estes países se deparassem com várias reivindicações junto aos tribunais internacionais. Paradoxalmente, apesar das mudanças legais e contratuais, a Bolívia e Venezuela têm presença quase nula na lista de caso dos tribunais internacionais. A Venezuela possui somente um caso diante da ICSID enquanto que a Bolívia não está enfrentando uma única demanda relacionada ao setor petrolífero.

Tabela 8.2 Casos pendentes da ICSID

<b>País</b>	<b>Caso</b>	<b>Firma</b>	<b>Sector</b>
Bolivia	ARB/06/2	Química e Industrial del Borax Ltd.	Concessão de Hidrocarbonetos
Ecuador	ARB/03/6	MCI Power Group and New Turbine INC	Projeto de Geração de Energia
	ARB/04/19	Duke Energy Electroquil Partners	Planta de Geração de Energia
	ARB/05/9	Empresa eléctrica del Ecuador (EMELEC)	Empresa de Energia Elétrica
	ARB/05/12	Noble Energy INC and Machala Power Co.	Empresa de Energia Elétrica
	ARB/06/11	Occidental Petroleum Co.	Concessão de Hidrocarbonetos
	ARB/06/17	Técnicas Reunidas	Expansão de Refinaria de Petróleo
	ARB/06/21	City Oriente Limited	Concessão de Hidrocarbonetos
Venezuela	ARB (AF)/04/6	Vannessa Ventures Ltd.	Projeto de Extração de Ouro e Hidrocarbonetos
	ARB/05/4	I&I Beheer B.V.	Instrumento de Dívida
	ARB/06/4	Vestey Group Ltd.	Empresas Agropecuárias
	ARB/07/4	ENI Dación B.V.	Direitos de Hidrocarbonetos

Fonte: Elaboração própria, com base em ICSID, 2007

### **Explicando a atitude dos investidores**

A evidência acima não deve levar a conclusão de que investidores estrangeiros aceitaram os novos contratos passivamente. No entanto, os dados empíricos sugerem que investidores estiveram abertos a renegociar os contratos e a aceitar novas condições enquanto tais regras permitiam-lhes continuar a obter lucros. Em outras palavras, a ruptura de contrato nem sempre é suficiente para levar disputas aos tribunais internacionais e mantê-las. De um ponto de vista estratégico, a primeira atitude dos investidores estrangeiros foi a de intimidar países receptores com a ameaça de reivindicações junto ao ICSID ou a outro tribunal mediador internacional, como foi o caso de Bolívia e Venezuela.

Em resumo, para as companhias petrolíferas, a situação presente não é tão ruim quanto a

imaginada inicialmente. Primeiramente, por conta do incremento nos preços do petróleo, a questão econômica e financeira pode ainda ser positiva mesmo após a introdução de novas taxas. Em segundo lugar, e relacionado ao comentário anterior, o interesse governamental na taxação dos novos rendimentos é um fenômeno mundial e, a partir da comparação regional e em certa medida paradoxalmente, investidores podem estar em melhor situação nos países andinos do que em outras regiões. Em terceiro lugar, para aquelas companhias que entraram no mercado durante a década passada, o investimento pode já ter sido recuperado.

As explicações acima introduzem algumas idéias de porque investidores estrangeiros, embora inicialmente tentados a processar os países hospedeiros, acabaram finalmente aceitando a renegociação. Entretanto, este poderia nem sempre ser o caso. Por exemplo, as posições dos investidores poderiam ter sido diferentes caso o preço do petróleo estivesse mais baixo. Além disso, investidores estrangeiros poderiam também ter evitado novos investimentos no país, se o ambiente empresarial se deteriorasse ou se as demandas do país fossem ambiciosas por demais.

### **Lições de Política Econômica**

As lições deste estudo sugere que estes (e outros) países carecem de estratégia de longo prazo na sua relação com o investimento estrangeiro, o qual pode ser importante devido à escassez de capital e tecnologia. A partir desta perspectiva, as mudanças regulatórias recentes no setor petrolífero e de gás destes países parece mais uma correção do equilíbrio de poder e de direitos após os BITs, do que uma política ótima. Em outras palavras, a redução contínua dos lucros e direitos empresariais dificilmente poderia ser vista como a opção correta de longo prazo.

Para concluir com um pensamento geral sobre os BITs e sua possível renegociação. É importante notar que, em princípio, estes países podem perseguir com o mesmo comportamento estratégico observado na indústria de petróleo e gás, assim como renegociar os tratados de uma só vez. No entanto, os novos sistemas bilaterais parecem ser mais ambiciosos, incluindo por exemplo novas garantias (como aquelas introduzidas pelos BITs ou Acordos de Livre Comércio em termos de propriedade intelectual). Portanto, embora estes países possam mostrar alto poder de renegociar contratos no setor de petróleo e gás, seu poder de barganha pode ser mínimo em uma negociação de base ampla (em termos de investimento em geral). Uma alternativa poderia ser suspender os acordos bilaterais vistos como prejudiciais pelo país receptor. Esta solução foi recentemente proposta pelo governo equatoriano, quando este anunciou suas intenções de recusar a renovação do BIT assinado com os EUA.

Não obstante, vale ressaltar que as decisões relacionadas a BITs (renegociação ou não renovação) podem perder importância em seu impacto sobre os fluxos de IDE quando comparadas com outros sinais de política econômica (tais como, um movimento mais geral em direção à

nacionalização na Bolívia e Venezuela). De qualquer maneira, a ruptura com o sistema bilateral (e outras políticas que possam ter impacto negativo sobre o IDE) poderia ser danosa para o crescimento de longo prazo e desenvolvimento, dado o papel-chave do IDE nas economias emergentes.

## **IX. Brasil:** As Firms Estrangeiras são mais limpas do que as Firms Domésticas?

Luciana Togeiro de Almeida

Sueila dos Santos Rocha

A maioria das pesquisas sobre o impacto ambiental do investimento direto estrangeiro (IDE) parte de uma de duas premissas conflitantes. Por um lado, presume-se que empresas transnacionais (ETNs) transferem tecnologia mais limpa e práticas mais avançada de gestão ambiental para os países em desenvolvimento, gerando um efeito conhecido como “pollution halo”. Por outro lado, presume-se que as ETNs busquem estrategicamente localizar-se em países com padrões ambientais mais baixos ou sigam práticas locais precárias, gerando um efeito conhecido por “pollution haven”. Para capturar os efeitos do tipo “pollution halo”, a política econômica recomendada é a liberalização, enquanto que para impedir os efeitos do tipo “pollution haven”, a política adequada é a regulação. Curiosamente, ambas as visões assumem que as firmas domésticas de países em desenvolvimento detêm tecnologia e gestão ambiental mais precárias que as ETNs.

Este informe apresenta estudos de caso detalhados de práticas de gestão ambiental de firmas doméstica e estrangeiras em duas “indústrias sujas” no Brasil: celulose e papel e petroquímica. A aspecto central é que, “em geral, firmas domésticas nestes setores são tão ambientalmente responsáveis quanto as empresas estrangeiras.”

O que explica essa convergência no desempenho ambiental das firmas domésticas e estrangeiras? Este trabalho aponta três fatores: 1) regulações ambientais domésticas severas; 2) exigências do mercado internacional; e 3) competências tecnológicas adquiridas por firmas domésticas como resultado das políticas industriais estratégicas do governo.

### **Importância dos dois setores**

Celulose e papel e petroquímicos são setores particularmente importantes para estudar esta temática por três razões: Primeiro, ambos possuem níveis potencialmente altos de impacto ambiental. A produção de celulose e papel é intensiva tanto em energia quanto em recursos naturais, consumindo grandes quantidades de madeira e água. Isso gera também resíduos químicos perigosos em termos de contaminação da água e para a saúde humana. A produção de petroquímicos também exige um alto nível de combustíveis fósseis não-renováveis (petróleo e gás natural) como insumos, assim como água, gerando emissões atmosféricas nocivas, efluentes líquidos e resíduos sólidos. Uma preocupação maior é atribuída aos resíduos tóxicos que podem causar contaminação do solo e da água. Ademais, petroquímicos são usados como bens intermediários em muitos outros processos de produção de manufaturas, gerando o potencial para *spillovers* ambientais negativos.

Segundo, os setores de celulose e papel e de petroquímicos são importantes para a economia

brasileira, com uma alta participação no PIB e nas exportações. A indústria de petroquímicos foi estabelecida nos anos 1970 por um “modelo tripartite” envolvendo o governo brasileiro, empresas multinacionais e companhias brasileiras. O estabelecimento do setor de celulose e papel se iniciou no final dos anos 1950 sob fortes incentivos governamentais voltados para as companhias privadas nacionais.

Terceiro, as indústrias de celulose e papel e petroquímicas são caracterizadas por um alto nível de IDE e comércio global. No setor de celulose e papel, os fluxos de IDE para o Brasil foram historicamente baixos, mas têm aumentado bastante desde 2001, crescendo de uma média de US\$ 8,1 milhões entre 1995 a 2000, para US\$440,4 milhões entre 2001 e 2006. O fluxo de IDE reflete uma tendência internacional na indústria mundial de celulose em direção a novas misturas de fibras longas com curtas, gerando um enorme aumento na demanda global por fibras curtas de celulose. Com sua tecnologia para eucaliptos e abundância em terra e água, o Brasil tem se tornado um local preferencial para ETNs de celulose e papel.

Com a privatização nos anos 1990, a maioria dos ativos do setor petroquímico foi adquirida por firmas domésticas. Como resultado, produtos químicos básicos são dominados por companhias brasileiras, enquanto ETNs estão concentradas na produção de químicos de maior valor agregado.

### **Perguntas de pesquisa e método**

Este estudo de caso foi largamente baseado em pesquisa de campo, incluindo entrevistas com companhias, sindicatos e agências de proteção ambiental.

No setor de celulose e papel, o estudo de caso focou em nove companhias – cinco brasileiras e quatro estrangeiras. As nove firmas foram responsáveis por mais de 98% da celulose e 46% do papel produzido pelas ETNs.

Os estudos de caso das petroquímicas foram baseados em dezessete companhias – 13 brasileiras, 3 estrangeiras e uma *joint venture*. Juntas, estas companhias compreendem a 33 das 57 plantas concentradas nos três maiores complexos petroquímicos brasileiros.

Estes estudos de caso se concentram em três perguntas:

- Qual é o nível de gestão ambiental? Há evidências de que práticas no Brasil estão aquém dos padrões internacionais de acordo com a hipótese de “pollution haven”?
- Quais são as características dos líderes ambientais: estrangeiros ou domésticos? Grandes ou pequenas? Grandes exportadoras ou não?
- Quais fatores conduzem uma empresa a assumir compromissos relacionados à gestão ambiental? O que é mais importante, os mercados internacionais ou a regulação ambiental doméstica?

Para estimar o nível de gestão ambiental, foram pesquisadas uma variedade de indicadores quantitativos e qualitativos, incluindo: 1) volume de emissão; 2) se a empresa obteve ou não a certificação ISO 14001; 3) se e quais tipos de iniciativas ambientais já foram introduzidas; 4) quanto a companhia gastou em investimento ambiental (como porcentagem do investimento anual total); e 5) se e qual tipo de procedimentos empresariais utilizados para se atualizar em relação a regulações ambientais.

Juntando os indicadores, desenvolvemos um sistema de três classificações para avaliar os sistemas de gestão ambiental das empresas:

- Nível inicial (I): tratamento de resíduos em nível paliativo (**end-of-pipe**)
- Nível intermediário (II): esforços contínuos para prevenir a contaminação e reduzir a utilização de recursos naturais como insumos;
- Nível avançado (III): Sistemas de gestão para todos os impactos ambientais decorrentes do processo de produção e do ciclo de vida do produto.

## **Resultados empíricos**

O primeiro achado do estudo é que não há “pollution haven” no Brasil: sistemas de controle ambiental tanto no setor de papel e celulose quanto no setor petroquímico não são menos rígido que as normas internacionais.

No setor de celulose e papel, constatou-se que todas as nove companhias operavam no mínimo no nível intermediário II; sendo que quatro estavam no Nível III. Verificou-se que todas empresas estavam em conformidade ou além das regulações ambientais. Todas tinham pelo menos uma planta certificada pela ISO 14001.

No setor petroquímico, constatou-se que 12 das 17 companhias investigadas operavam no mínimo no nível intermediário. Das doze, sete estavam chegando ao Nível II, uma encontrava-se neste patamar e quatro aproximavam-se do Nível III. As doze firmas tiveram em geral altos níveis de investimento ambiental (por volta de 10% do investimento total); onze empresas foram contribuidores do Programa de Cuidado Responsável da indústria química por cinco anos ou mais; e seis firmas foram certificadas com o ISO 14001.

Em termos de firmas estrangeiras *versus* domésticas, a constatação central foi a de que as práticas de gestão ambiental de empresas estrangeiras não estão à frente das domésticas. De fato, no setor de papel e celulose, o oposto é verdadeiro: firmas nacionais estão geralmente à frente das estrangeiras. De cinco companhias nacionais, três moviam-se em direção ao Nível III, enquanto que somente uma das quatro estrangeiras estava se movendo nesta direção.

No setor de petroquímicos, o desempenho ambiental das firmas domésticas e estrangeiras não foi muito distinguível. De catorze firmas domésticas, nove estavam nos Níveis II e III. De três

firmas estrangeiras, uma encontrava-se no Nível I, uma estava em transição para o Nível II e uma movia-se em direção ao Nível III. Uma *joint-venture* doméstica-estrangeira estava no Nível III.

No que diz respeito à importância das exportações, houve uma divergência entre os dois setores. No de papel e celulose, empresas exportadoras foram claramente líderes. Nas petroquímicas, entretanto, alguns pequenos exportadores foram os líderes ambientais, enquanto os grandes exportadores ainda estavam no Nível I. Togeiro e dos Santos concluíram que “o caso das petroquímicas não sustentou a hipótese amplamente enfatizada na literatura de que as firmas exportadoras são as líderes na gestão ambiental”.

Finalmente, a evidência encontrou diferentes respostas nos dois setores para a terceira pergunta de pesquisa a respeito dos condicionantes para uma melhor prática ambiental. Em ambos os setores, as companhias entrevistadas enfatizaram a importância da regulação ambiental doméstica. No entanto, no setor de papel e celulose, as firmas se depararam com crescente pressão dos mercados internacionais para investir em sistemas de certificação industrial e florestal, introduzir novas tecnologias de controle de poluição e melhorar a eficiência na utilização de recursos naturais.

No setor petroquímico, por outro lado, os grandes exportadores não apresentaram melhor desempenho que os menores, levando à conclusão de que “os compromissos ambientais foram impelidos pela regulação e não pelo mercado”.

#### [Tabela 9.1 – Controle ambiental](#)

### **Integrando capacitações ambientais, tecnológicas e industriais**

Os estudos de caso revelam uma convergência da prática ambiental de firmas domésticas e estrangeiras em duas indústrias-chave “sujas” no Brasil. Eles apontam a importância tanto da regulação doméstica quanto da pressão do mercado internacional na condução a uma melhor gestão ambiental.

O pivô da convergência, entretanto, é o fato de as firmas domésticas brasileiras terem sido capazes de inovar em resposta a mudanças na regulação e nas demandas do mercado global. Os dois setores são historicamente caracterizados por firmas domésticas com um alto nível de capacidade tecnológica. Isso tem duas implicações para a análise e para as recomendações de política econômica. Primeiro, não há um *gap* tecnológico significativo entre as ETNs e as firmas locais. Segundo, a capacidade tecnológica, juntamente com os sistemas de gestão de qualidade, está altamente relacionada com a melhor gestão ambiental.

A capacidade tecnológica acumulada pelas firmas brasileiras está fortemente relacionada com as políticas industriais governamentais aplicadas especialmente o setor petroquímico, onde a

companhia estatal de petróleo (Petrobrás) desempenhou um papel importante via efeitos de *spillovers* tecnológicos.

A importância da capacidade tecnológica das firmas domésticas sugere que atrair IDE não garante, por si só, um nível mais elevado de proteção ambiental no âmbito das empresas. O contexto de políticas econômicas nacionais é crítico. Mais importante é a necessidade de uma “abordagem de políticas integradas” que objetive construir a capacidade ambiental, tecnológica e industrial.

## **X. México: IDE Sustentável no Setor de TI no México: Conexões rompidas, esperanças perdidas**

Lyuba Zarsky e Kevin P. Gallagher

Do ponto de vista da vantagem para o México, o investimento direto estrangeiro estava no centro do Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (NAFTA). O México esperava que a liberalização motivasse um fluxo de investimento dos EUA que, por sua vez, abasteceria sua emergência como plataforma de produção manufatureira do continente. Além da transformação industrial, esperava-se que o investimento direto estrangeiro (IDE) trouxesse benefícios ambientais por meio do crescimento de setores industriais mais limpos, transferência de tecnologia e melhores práticas administrativas. Na prática, não foi o que ocorreu.

No topo da lista de desejo do México estava o IDE na indústria de tecnologia da informação (TI). Além dos benefícios trazidos por todos os tipos de IDE, tais como empregos e divisas externas, a indústria de TI oferecia o prospecto de melhoria industrial por meio da captura de “*spillovers* de conhecimento” de empresas transnacionais (ETs), eliminando tecnologias marginais, incluindo novas habilidades, gestão empresarial e administrativa, e integração na indústria de maior crescimento do mundo. Os *spillovers* moveriam firmas e trabalhadores locais para a cadeia de valor global da TI, da montagem e submontagem de baixos salários para um padrão de manufatura complexo e intensivo em conhecimento.

Um forte centro de TI poderia também sustentar um crescimento do emprego local sustentado. Ademais, a indústria de TI foi considerada uma alternativa “limpa e verde” comparada às indústrias tradicionais de “chaminés”.

### **De centro integrado a enclave**

Com sua proximidade geográfica do mercado americano de TI, o México estava bem-posicionado para desenvolver um centro manufatureiro para a América do Norte e, de fato, para todo o Hemisfério Ocidental. Sob políticas industriais de substituição de importações, da década de 1940 aos anos 1960, as firmas mexicanas haviam desenvolvido capacitações substanciais de manufatura e design nas indústrias locais. No início dos anos 1990, por volta de 50 empresas de Guadalajara produziam computadores e componentes vendidos tanto nos mercados domésticos quanto nos mercados globais.

Abastecida pelo investimento direto norte-americano, a pequena, mas promissora indústria de TI de Guadalajara experimentou uma súbita prosperidade após o país assinar o acordo do NAFTA. Entre 1994 e 2000, o IDE no setor de eletrônicos cresceu em cinco vezes e o valor das exportações quadruplicou. Houve expansão do fluxo de companhias multinacionais para

Guadalajara, incluindo Hewlett Packard, IBM, Intel, Lucent Technologies e NEC. Estas foram logo sucedidas por empresas americanas de serviços de manufatura, como Flextronics, Solectron, Jabil Circuit e SCI-Sanmina. Em 1998, Guadalajara – cujo novo apelido passou a ser “Vale do Silício do Sul” - exportou quase US\$8 bilhões de produtos de TI.

Este triunfo foi pouco duradouro. Durante a turbulência industrial de 2001-2003, as ETNs fecharam todas as atividades exceto as operações de venda e serviço de computadores e de equipamentos auxiliares em Guadalajara, realocando-as para a China ou outro local no Leste Asiático. As exportações caíram 60%, o IDE diminuiu em 123% e 20.000 pessoas perderam seus empregos. As empresas de serviços de manufaturas permaneceram, sobrevivendo através de pedidos de produção mais diversificados.

Embora seja difícil que qualquer país resista às turbulências industriais globais, o México estava especialmente vulnerável: havia poucas condições de manter as ETNs em Guadalajara. Ao invés de um centro integrado, a indústria se desenvolveu como um enclave, com pouca conexão entre campanhas estrangeiras de TI e firmas ou mercados locais. Ao invés de formar uma base de fornecimento para as ETNs, a maioria das empresas locais foram fechadas.

Desde 2003, as ETNs em Guadalajara em certa medida tem se recuperado, por meio de um avanço industrial, migrando do hardware para o software, o que implica em maior habilidade do trabalhador. No entanto, o setor de TI em Guadalajara continua a operar como um enclave estrangeiro que possui poucas conexões com a economia doméstica.

### ***Spillovers Ambientais***

A indústria global de TI apresenta desafios ambientais significativos para o desenvolvimento industrial sustentável. Dado sua imagem “limpa e verde”, o setor de TI é de pouca prioridade para a regulação ou monitoramento em países em desenvolvimento. Padrões ocupacionais de saúde em particular tendem a ser incompletos ou inexistentes. Entretanto, há problemas ambientais e de saúde ocupacional significativos associados à produção e montagem de TI. A questão mais importante é a ampla variedade de químicos altamente tóxicos – solventes, ácidos, álcool – usados na manufatura dos produtos da TI.

No México, a indústria de TI foi em grande parte deixada à auto-regulação. Por outro lado, todas as firmas estrangeiras trouxeram com elas sistemas de gestão ambiental tais como o ISO 14000. Além do mais, dado o fato de que muitas das plantas que foram construídas eram totalmente novas, elas usavam menor quantidade de energia e água e apresentavam melhores sistemas de administração de resíduos.

O caráter de enclave do crescimento da TI significou que o IDE falhou em gerar muitos *spillovers* ambientais, já que a difusão de tecnologia limpa e melhores práticas ambientais são

realizadas em grande medida através da cadeia de fornecimento das ETNs. Ademais, o México deu pouca prioridade à regulação do setor de TI, deixando firmas basicamente à auto-regulação.

Por que o IDE falhou em promover um dinâmico centro integrado de TI? A ausência de *spillovers* resultou da interseção de dois fatores: 1) mudança na estratégia global das multinacionais de TI no sentido de se basear amplamente em subcontratação; e 2) a abordagem passiva do governo mexicano em relação ao IDE.

### **Redes de produção global**

No início dos anos 1990, multinacionais de TI adotaram nova estratégia de *outsourcing* de suas novas funções manufatureiras, reconfigurando a indústria em uma “rede global de produção” de três níveis. No topo estão as líderes globais – companhias como a HP, Dell, IBM – que detêm marca, capacidades de design e marketing globais e auferem os maiores lucros. Em seguida estão os fabricantes por contratos que montam componentes em uma variedade de produtos eletrônicos sob contrato das líderes globais. No terceiro patamar estão os fornecedores de componentes – de grandes companhias às unidades familiares – que vendem produtos intermediários principalmente para os fabricantes por contrato e operam com margens reduzidas.

Ao invés de uma estratégia “regional” – subcontratação de companhias localizadas em países onde as principais fabricantes por contrato de primeira linha já tem presença, estas adotaram uma estratégia “global”, se voltando para firmas do Vale do Silício como Flextronics, Solectron, Jabil Circuit e SCI-Sanmina. Relativamente pequenos no início, estes fabricantes logo cresceram para se tornarem elas próprias grandes multinacionais, em grande parte por desenvolver uma base de fornecimento global altamente eficiente e com margem reduzida.

Sob nova estratégia, as líderes prescindiram das empresas mexicanas de TI e convidaram suas fabricantes por contrato a se instalarem em Guadalajara, expulsando firmas locais. No ano de 2002, somente cinco resistiam. Tanto as líderes quanto as fabricantes por contrato também dispensaram a utilização de potenciais fornecedores locais: acima de 95% de todos os produtos e serviços usadas pelas líderes e pelas empresas de segundo nível foram importados.

### **O insucesso das políticas governamentais**

Seguindo a aprovação do NAFTA, o governo mexicano adotou uma posição passiva com relação ao IDE. As políticas de promoção industrial foram desmobilizadas e havia pouco apoio governamental para o treinamento técnico e administrativo, pesquisa e desenvolvimento, ou investimento doméstico das pequenas e médias firmas. De fato, as políticas comerciais do México favoreceram investidores estrangeiros e importações. Essencialmente, o governo colocou todas as esperanças nas forças de mercado, nos baixos salários da manufatura no México e em sua

proximidade com o mercado norte-americano.

Mas confiar exclusivamente nas forças de mercado – o que chamamos de “*maquila mindset*” - para o avanço industrial teve suas armadilhas. Primeiro, a indústria é altamente cocentrada tanto geograficamente quanto em termos de estrutura industrial. A Ásia e os EUA representam a grande maioria da indústria, criando barreiras de entrada para novos ingressantes. Segundo, pressões intensas de custo dentro da indústria debilitam a sustentabilidade do trabalho de montadoras de baixo salário. Fabricantes por contrato tendem a mudar rapidamente as operações de montagem para locais de mais baixo custo quando mudam as condições globais. Enquanto os salários são baixos no México relativamente aos Estados Unidos, eles são ainda mais reduzidos na China. Terceiro, há pouca aquisição de habilidades no trabalho de montagem. Quarto, margens de lucros apertadas significa que as firmas fornecedoras têm pouco capital para investir em avanço tecnológico.

Países bem sucedidos em construir ativos de conhecimento que os permitiram subir na cadeia de valor – Taiwan, Korea, China, Brasil -, implementaram tal processo com a ajuda de políticas industriais agressivas e proativas para superar falhas de mercado: treinamento de trabalhadores e gestores, apoio para pesquisa científica e educação, acesso ao crédito para firmas domésticas. Também promoveram e alavancaram o acesso aos seus mercados domésticos, sendo que o México se manteve focado somente na promoção das exportações.

### **Lições para países em desenvolvimento**

A experiência da TI de Guadalajara oferece quatro lições de política econômica sobre como os governos podem aumentar os benefícios do IDE para o desenvolvimento industrial sustentável. Primeiro, capturar *spillovers* do IDE exige que os governos fixem explicitamente seus objetivos e integrem o IDE na conquista destas metas. As políticas também devem aumentar as capacidades de as firmas domésticas absorverem *spillovers*. A experiência do México mostra claramente que tratar o IDE como um fim em si mesmo ao invés de parte de uma estratégia de desenvolvimento global é mais propenso a gerar enclaves do que crescimento generalizado.

Segundo, confiar unicamente nos baixos salários para atrair IDE deixa os países em desenvolvimento vulneráveis ao movimento de saída das ETNs. Desenvolver mercados e uma base de fornecimento local aumentam a possibilidade de as ETNs permanecerem no país em tempos de crise e realizarem novos investimentos.

Terceiro, incorporar *spillovers* ambientais exige política ambiental pró-ativa. A expectativa de melhores práticas ambientais das ETNs não foi seguida no México. Como resultado, firmas localizadas no México não estão preparadas para os novos padrões ambientais da União Européia, sendo impedidas de entrar neste mercado.

Finalmente, para os países em desenvolvimento, os benefícios do IDE em TI são limitados. As barreiras significativas à entrada, mesmo no terceiro nível, indica que será muito difícil para os países em desenvolvimento conquistar uma posição firme na indústria mundial na ausência de uma política governamental sólida e mudanças simultâneas nos interesses estratégicos das empresas de primeiro nível. Mesmo aplicando políticas industriais pró-ativas, pode não ser possível para os países de industrialização tardia, progredir muito além da montagem e da manufatura de especialização média.

## Um epílogo: Globalização, IDE e Desenvolvimento

Nagesh Kumar

O Investimento direto estrangeiro (IDE) passou a ocupar uma posição central nas políticas de desenvolvimento da maioria dos países emergentes, com grande parte dos governos buscando maximizar os fluxos de IDE por meio de políticas liberalizantes e uma variedade de incentivos. A expectativa é que o IDE contribua direta e indiretamente para o desenvolvimento do país receptor, gerando produção, emprego e divisas, assim como estimulando o aumento da capacidade tecnológica e de aprendizado. A literatura sobre as experiências de desenvolvimento dos países receptores, no entanto, é bastante heterogênea, dada a ampla variação na qualidade do IDE. Frequentemente é muito mais difícil atrair o IDE de qualidade necessária do que se tem consciência. Portanto, é importante entender as condições sob as quais o IDE pode contribuir para o desenvolvimento. Neste contexto, o relatório presente sumariza um conjunto muito valioso de novas pesquisas sobre as experiências da América Latina. Estes estudos chegam a resultados que sustentam as descobertas mais recentes. Neste epílogo, procuro estabelecer ligações dos resultados destacados neste Relatório com aquelas de estudos recentes de outros países para colocá-los em perspectiva.

O Relatório constata que o IDE está concentrado em uma pequena parcela de países da região. Isto é esperado dado o fato de que o IDE continua a ser movido principalmente por fatores tais como o tamanho do mercado, renda per capita, altos níveis de urbanização e infra-estrutura bem desenvolvida, entre outros, como corroborado, entre outros, por um estudo empírico que explica o IDE de empresas multinacionais americanas e japonesas em 73 países em três momentos durante os anos 1980 e 1990. Além disso, países relativamente mais pobres, que necessitam de IDE falham, em sua maioria, em conseguí-los. Ademais, o investimento de ETNs em indústrias modernas intensivas em tecnologia também estão concentrados em países que já se estabeleceram como grandes produtores em tais setores. Ainda, as tentativas dos países em desenvolvimento de achar a porta de entrada para as indústrias modernas com a ajuda das ETNs podem ser frustrantes. Outro estudo quantitativo analisando a relação entre o IDE e crescimento para uma amostra de 107 países com base de dados dos anos 1980 e 1990 mostra que na maioria dos casos a relação causal entre IDE e crescimento não é bem delimitada, e parece funcionar no sentido do crescimento para o IDE em um número substancial de países, especialmente os mais pobres (Kumar e Pradhan, 2005).

O Relatório constatou que o IDE deslocou os investimentos domésticos em muitos casos, o que é consistente com a evidência dos estudos com múltiplos países. Um estudo analisando essa relação num contexto dinâmico para uma base de dados de 107 países constata que o *crowding out* é dominante no relacionamento entre IDE e investimento doméstico na América Latina e Caribe. Na

Ásia e África, os padrões de *crowding-in* ou *crowding-out* são mais equilibradamente distribuídos. Estes padrões regionais parecem ser consistentes com as observações de Fry (Fry 1992) e Agosin e Mayer (Agosin e Mayer 2000). Portanto, o que parece ocorrer de fato é que a qualidade do IDE recebido pelos países latino-americanos é mais pobre se comparada àquela recebida por outras regiões.

Uma pergunta óbvia seria quais as medidas empregadas pelos governos de outras regiões para melhorar a qualidade geral dos fluxos de investimentos. Aqui a evidência é bastante clara. As políticas seletivas com relação ao IDE, complementadas por exigências de desempenho, parecem ter sido efetivamente implementadas por certo número de países asiáticos com o objetivo de atrair fluxos de IDE mais desejáveis. Os estudos quantitativos têm mostrado evidências da efetividade dos requisitos de desempenho no contexto internacional (Kumar 2002). A evidência dos estudos de caso também sugere que muitos governos - dos países desenvolvidos e também dos em desenvolvimento - têm imposto requisitos de desempenho e exigências de conteúdo local para as ETNs, de forma a intensificar a geração de encadeamentos locais ou obrigações de exportações para incentivar um aumento dos investimentos focados em exportação.

O Relatório também apontou que firmas estrangeiras não incrementaram os gastos com P&D nas economias hospedeiras. Aqui novamente os resultados dos estudos entre países sustentam essas conclusões. Um estudo sobre IDE americano e japonês em 73 países para os anos 1980 e 1990 descobriu que economias de aglomeração geram investimentos das ETNs nos países que se especializaram em indústrias particulares e têm alcançado avançada capacidade tecnológica (Kumar 2001). Além disso, as expectativas dos governos hospedeiros de desenvolverem capacidade inovadora com recursos de ETNs são improváveis de serem bem sucedidas sem a iniciativa local.

Uma implicação da questão acima para política econômica é que os países mais pobres precisam perseguir estratégias alternativas para alavancar seu processo de desenvolvimento ao invés de esperar que o investimento das multinacionais estimule o processo de industrialização e desenvolvimento com incentivos e políticas liberalizantes. Eles fariam melhor se focassem na melhora de infra-estrutura, recursos humanos, desenvolvimento do empresariado local e da capacidade tecnológica, criando um plano macroeconômico estável e condições favoráveis para os investimentos produtivos. Uma vez que o processo de crescimento tomar espaço, o IDE também fluirá para dentro da economia, dado que as empresas multinacionais selecionam os vencedores! De fato, os países capazes de criar um núcleo forte de campeões nacionais estão em melhor posição de desfrutar dos IDEs do que outros, já que estas firmas nacionais estão então aptas a absorver *spillovers* de conhecimento de empresas estrangeiras e firmar alianças mutuamente benéficas (Kumar e Siddharthan 1997; Dunning 1998).

A outra implicação para política econômica diz respeito a seu espaço e sua permanente

relevância. Como observado anteriormente, exigências de desempenho e outras políticas seletivas têm sido implementadas de forma bem sucedida por um significativo número de governos, visando melhorar a qualidade dos fluxos de IDE. Os estudos também resumiram evidências que sugerem que os países desenvolvidos de hoje têm empregado expressivamente a proteção à indústria nascente doméstica, política industrial ativas e requisitos de desempenho, regimes suaves de proteção à propriedade intelectual, subsídios, compras governamentais e integração econômica regional entre outras políticas econômicas nos seus processos de industrialização (ver Kumar e Gallagher 2007). Muitas destas políticas têm também sido efetivamente imitadas pelos países de industrialização recente no Leste Asiático para construir indústrias modernas, internacionalmente competitivas, apesar da falta da aparente de vantagem comparativa. Infelizmente, o espaço para empregar alguns destes instrumentos de política econômica têm sido suprimido pelos acordos da OMC tais como as TRIPs, TRIMs, GATs, entre outros, sem se voltar para as tantas distorções nas políticas econômicas dos países desenvolvidos (ver RIS 2007).

Nesse contexto, é imperativo ressaltar o papel do espaço de política para o desenvolvimento. Os países em desenvolvimento nas negociações correntes da Rodada de Doha deveriam buscar a preservação do espaço de política econômica e tentar recuperar o espaço que tem sido corroído nas Rodadas anteriores como parte do Tratamento Especial e Diferenciado e outras condições.

Para concluir, cabe ressaltar que este relatório apresenta um conjunto valioso de contribuições competentes e coerentemente reunidas para prover uma perspectiva bastante útil sobre as experiências latino-americanas com o IDE e desenvolvimento. Os resultados são amplamente consistentes com os estudos anteriores. Eles ressaltam a importância da política econômica nacional na determinação do papel que o IDE pode cumprir nos países receptores. Isso exige uma resposta dos governos e da comunidade internacional para preservar o espaço de política econômica nas negociações comerciais, para que o IDE seja efetivamente um meio para se chegar ao desenvolvimento!

## **Autores**

**Manuel Agosin** é Professor no Departamento de Economia da Universidade do Chile e é consultor do Banco Inter-americano de Desenvolvimento.

**Célio Hiratuka** é Professor no Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, Brasil e atual Coordenador do Núcleo de Economia Industrial e Tecnológica (NEIT) na mesma Universidade.

**Enrique Dussel Peters** é Professor Titular na Escola de Graduação de Economia na Universidade Autónoma do México (UNAM).

**Daniel Chudnovsky** (1944-2007) foi Diretor do Centro de Estudos para a Transformação (CENIT) e Professor na Universidade de San Andrés na Argentina.

**Andrés López** é Diretor do Centro de Estudos para a Transformação (CENIT) e Professor na Universidade de Buenos Aires.

**José Antonio Cordero** é Professor de Economia na Universidade da Costa Rica.

**Eva Paus** é Diretora do Centro de Iniciativas Globais de McCulloch e Professora de Economia no Mount Holyoke College nos Estados Unidos.

**Martina Chidiak** é Professora Assistente de Economia Ambiental na Escola de Economia, Universidade de Buenos Aires e Pesquisadora Senior no Centro de IDEAS, Universidade de San Martin, Argentina.

**Nicola Borregaard** é Diretora do Programa Nacional de Eficiência Energética para o governo do Chile.

**Lucy Winchester** é consultora autônoma em desenvolvimento sustentável no Chile e América Latina.

**Annie Dufey** é Pesquisadora em Economia Ambiental no Instituto Internacional para Meio-ambiente e Desenvolvimento no Reino Unido.

**Leonardo Stanley** é Pesquisador Visitante no CEDES, Argentina.

**Luciana Togeiro de Almeida** é Professora no Departamento de Economia da UNESP, Araraquara.

**Sueila dos Santos Rocha** atualmente trabalha como economista na Universidade do Espírito Santo no Brasil, onde está também lecionando Economia Rural no Centro de Ciências Agrárias.

**Lyuba Zarsky** é Professora Associada de Política Ambiental Internacional no Instituto Monterey de Estudos Internacionais e Membro Senior de Pesquisa no Instituto de Desenvolvimento Global e Meio-ambiente na Tufts University nos Estados Unidos.

**Kevin P. Gallagher** é Professor Assistente de Relações Internacionais na Universidade de Boston e Membro Senior de Pesquisa no Instituto de Desenvolvimento Global e Meio-ambiente na Tufts University nos Estados Unidos.

**Nagesh Kumar** é Diretor-Geral, RIS (Pesquisa e Sistema de Informação para Países em Desenvolvimento), um grupo de especialistas em políticas públicas em New Delhi.

## Referências

- Agosin, Manuel, and Ricardo Mayer. 2000. *Foreign Investment in Developing Countries, Does it Crowd in Domestic Investment?* Geneva: UNCTAD.
- Banco Central de Costa Rica. 2007.
- Bittencourt, Gustavo, Rosario Domingo, and Nicolás Reig. 2006. Efectos de derrame de las ET sobre el comercio exterior de la industria manufacturera uruguaya 1990-2000. In *El desarrollo industrial del MERCOSUR: qué impacto han tenido las empresas extranjeras?*, edited by M. Laplane. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editora Iberoamericana/ Red MERCOSUR.
- CEPAL. 2007.
- Chudnovsky, Daniel, and Andrés López. 2002. Policy Competition for FDI: the Global and Regional dimensions. In *Trade negotiations in Latin America. Problems and Prospects*, edited by D. Tussie. Palgrave.
- Chudnovsky, Daniel, Andrés López, and Eugenia Orlicki. 2007. Impact of Foreign Direct Investment on Employment, Productivity, Trade, Innovation, Wage Inequality and Poverty: A study of Argentina 1992-2001: Global Development Network.
- Chudnovsky, Daniel, Andrés López, and Gastón Rossi. 2006. Derrames de la Inversión Extranjera Directa, políticas públicas y capacidades de absorción de las firmas nacionales del sector manufacturero argentino (1992-2001). In *El desarrollo industrial del MERCOSUR: ¿qué impacto han tenido las empresas extranjeras?*, edited by M. Laplane.
- Chudnovsky, Daniel, and G. Pupato. 2005. *Environmental Management and Innovation in the Argentine Industry: Determinants and Policy Implications*: International Institute for Sustainable Development.
- Dunning, John H. 1998. Changing Geography of Foreign Direct Investment: Explanations and Implications. In *Globalization, Foreign Direct Investment and Technology Transfers: Impacts on and Prospects for Developing Countries*, edited by N. Kumar. London and New York: Routledge.
- FAOSTAT. 2007.
- Fry, Maxwell J. 1992. *Foreign Direct Investment in a Macroeconomic Framework: Finance, Efficiency, Incentives and Distortions*. Washington (DC): The World Bank.
- Hiratuka, Célio, and Rogério Dias de Araújo. 2007. Exportações das firmas domésticas e influência das firmas transnacionais. In *As empresas brasileiras e o comércio internacional*, edited by J. A. D. De Negri and R. D. d. Araújo. Brasília: IPEA.
- ICSID. 2007.
- INEGI (México). 2007.
- INFOR. 2005. Estadísticas Forestales Chilenas INFOR.
- Jimenez, Juan Pablo, and Varinia Tromben. 2006. Política fiscal en países especializados en productos renovables en América Latina. In *Serie Macroeconomía del Desarrollo N° 46*: ECLAC.
- Kumar, Nagesh. 2000. Explaining the Geography and Depth of International Production: The Case of US and Japanese Multinational Enterprises. *Weltwirtschaftliches Archiv (Review of World Economics, Kiel)* 136 (3):442-477.
- . 2001. Determinants of Location of Overseas R&D Activity of Multinational Enterprises: The Case of US and Japanese Corporations. *Research Policy (North Holland)* 30:159-174.
- . 2002. *Globalization and Quality of Foreign Direct Investment*. New Delhi: Oxford University Press.
- . 2005. Performance Requirements as Tools of Development Policy: Lessons from Experiences of Developed and Developing Countries for the WTO Agenda on Trade and Investment. In *Putting Development First*, edited by K. Gallagher. London: Zed Press.
- Kumar, Nagesh, and Kevin Gallagher. 2007. Relevance of 'Policy Space' for Development:

Implications for Multilateral Trade Negotiations: RIS

- Kumar, Nagesh, and J. Pradhan. 2005. Foreign Direct Investment, Externalities and Economic Growth in Developing Countries: Some Empirical Explorations. In *Multinationals and Foreign Investment in Economic Development*, edited by E. M. Graham: Palgrave Macmillan.
- Kumar, Nagesh, and N.S. Siddharthan. 1997. *Technology, Market Structure and Internationalization: Issues and Policies for Developing Countries*. London and New York: Routledge.
- López, Andrés, and Eugenia Orlicki. 2005. Regional integration and foreign direct investment: the potential impact of the FTAA and the Eu-Mercosur agreement on FDI flows into Mercosur countries. Paper read at XL Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política, at La Plata.
- Ministerio de Hacienda (Costa Rica). 2007.
- Moran, Theodore H. . 1998. *Foreign Direct Investment and Development, The New Policy Agenda for Developing Countries and Economies in Transition*. Washington D.C: Institute for International Economics.
- RIS. 2007. *World Trade and Development Report 2007*. New Delhi: Oxford University Press for RIS.
- Secretaría de Economía (México). 2007.
- UNCTAD. 2005. *World Investment Report 2005: United Nations Commission on Trade and Development*.
- World Bank. 2007. *World Development Indicators*.



Argentinos protestando a instalação de uma fabrica estrangeira de celulose em Uruguai

GRUPO DE TRABALHO EM DESENVOLVIMENTO E MEIO-AMBIENTE NAS AMÉRICAS

<http://ase.tufts.edu/gdae/WGOverview.htm>

