

Fiasco transnacional

Estudo de pesquisadora do IPEA indica que a balança comercial das empresas estrangeiras instaladas no país é deficitária, especialmente nos setores de média e alta tecnologia

Mário Presser

Qual é a contribuição das empresas transnacionais na diversificação da pauta de exportações brasileiras para produtos de maior dinamismo e maior valor adicionado no comércio internacional? É a essa questão que um recém-publicado estudo de Fernanda de Negri, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), órgão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, procura responder.

Trata-se de questão extremamente relevante num país em que a presença das empresas transnacionais no seu aparato produtivo aumentou muito nos últimos 15 anos. Em *Conteúdo Tecnológico do Comércio Exterior Brasileiro: O Papel das Empresas Estrangeiras*, o texto de Negri divulgado para discussão em março deste ano, a autora procura respondê-la baseando-se em metodologias desenvolvidas em instituições das Nações Unidas, em especial na Conferência das Nações Unidas sobre o Comércio e o Desenvolvimento (UNCTAD) e na Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL).

Uma dessas contribuições metodológicas que a autora explora no seu

estudo para o caso brasileiro é a classificação das exportações mundiais em cinco classes de produtos para descrever o perfil tecnológico do padrão de comércio exterior de um país ou grupo de países: 1) *commodities* (matérias-primas e produtos básicos da agricultura e da mineração) primárias; 2) produtos intensivos em mão-de-obra e recursos naturais; 3) produtos com baixa intensidade tecnológica; 4) com média; 5) com alta.

Assimetria tecnológica O estudo comprova que a especialização brasileira, no tocante às exportações, é pouco sofisticada tecnologicamente: entre 2000-03, 39% das exportações totais foram compostas por *commodities* primárias, 13% por produtos intensivos em mão-de-obra e recursos naturais e 8% por produtos com baixa intensidade tecnológica. Na pauta das exportações mundiais, predominam – são mais de 60% – os produtos de média e alta intensidade tecnológica. Por outro lado, 64% das importações brasileiras neste período foram desses produtos. A balança comercial brasileira, portanto, é muito deficitária nos

produtos mais sofisticados tecnologicamente (superando US\$ 51 bilhões entre 2000-03, segundo o estudo). Há uma evidente “assimetria tecnológica” nas pautas de exportação e importação do Brasil.

O segredo de uma especialização mais virtuosa no comércio internacional passa por políticas industriais que procurem aumentar a competitividade, em particular o valor adicionado das nossas exportações. Justamente nos agrupamentos de produtos em que somos mais competitivos, as *commodities* e os produtos intensivos em mão-de-obra e recursos naturais, o estudo comprova que o valor adicionado das nossas exportações por empresas nacionais e estrangeiras, indistintamente, é mais baixo do que nos demais produtos manufaturados. Certamente o controle da comercialização desses produtos, exportados em sua maioria por empresas nacionais, por grandes empresas transnacionais e a intensa concorrência internacional nesses produtos (aguçada pelas políticas comerciais discriminatórias dos países desenvolvidos) são fatores que explicam a incapacidade dos produtores lo-

cais – seja qual for sua origem – de adicionar maior valor nesses produtos. Como nesses setores concentram-se os produtos “sensíveis” dos países desenvolvidos – crescem aí as barreiras ambientais, no seu sentido mais amplo, que incluem padrões sanitários, fitossanitários e técnicos cada vez mais elevados – quase todos os especialistas em comércio exterior concordam que uma estratégia de diversificação da pauta exportadora para outros produtos manufaturados torna-se obrigatória para conservar seu dinamismo no médio e longo prazo.

Caminho não explorado Os caminhos para elevar a participação das exportações de produtos manufaturados brasileiros são vários. Um, não explorado no estudo, é elevar a baixa competitividade das exportações brasileiras de produtos manufaturados de baixa intensidade tecnológica, que geram uma balança comercial setorial fortemente superavitária. Esses produtos são, predominantemente, de empresas nacionais e possuem alto valor adicionado, porém mal ultrapassaram em valor as exportações de produtos de alta intensidade tecnológica em 2000-03.

O estudo, porém, explora uma hipótese mais geral: para aumentar o valor adicionado (VA) das exportações brasileiras é necessário elevar seu conteúdo tecnológico. Muitos especialistas, no entanto, já destacaram que essa hipótese nem sempre

é verdadeira, nem mesmo para países desenvolvidos. Valor adicionado e alta intensidade tecnológica da produção são coincidentes. Por exemplo, a indústria de cigarros tem elevado VA, mas não é *high tech*. O próprio trabalho de Fernanda Negri mostra que os produtos de alta intensidade tecnológica exportados pelas filiais de empresas transnacionais têm percentual de valor adicionado local semelhante aos das *commodities* por elas exportadas: são de fato *commodities* industriais. Isso porque as exportações brasileiras de produtos de alta intensidade tecnológica não estão associadas a inovações de produto – isto é, não são produtos novos, pesquisados e desenvolvidos tecnologicamente no país. Seus produtores apenas procuram se aproveitar da eficiência manufatureira em certas fases da montagem desses produtos, o que explica, inclusive, seu elevado conteúdo importado.

Feita essa ressalva metodológica, quais são as dificuldades de elevar o conteúdo tecnológico e o valor adicionado das exportações brasileiras das filiais das empresas transnacionais? Há dificuldades não desprezíveis, vinculadas às próprias estratégias globais das empresas transnacionais, que em regra estabelecem redes regionais de produção para abastecer os mercados regionais. Essa estratégia está associada ao surgimento de taxas de câmbio flutuantes entre as principais moedas internacionais em 1973:

destina-se a reduzir os riscos associados a uma excessiva concentração da produção global numa das zonas monetárias e ser prejudicada por uma valorização expressiva dessa moeda frente às demais. É importante perceber que essa estratégia de redução de risco na produção global tende a elevar a capacidade ociosa global justamente nos setores produtivos mais globalizados, dominados pelas empresas transnacionais.

Estratégias globais Em consequência dessas estratégias globais, o estudo mostra que o mercado regional latino-americano é o principal destino das exportações de produtos de média e alta intensidade tecnológica das filiais de empresas transnacionais no Brasil. Mas são nos produtos de média intensidade tecnológica que as filiais têm uma relativa especialização exportadora no mercado regional. Em 2000-03, mais de 40% das exportações das filiais industriais – seja qual for a intensidade tecnológica do seu produto – foram destinadas para o mercado regional, que esteve longe de ser dinâmico em qualquer sentido do termo. As filiais brasileiras exportaram timidamente (em relação àquelas sediadas no México e na Ásia) produtos manufaturados para os demais mercados, sejam países desenvolvidos, sejam outros países em desenvolvimento.

Uma prova das restrições impostas às filiais brasileiras pelas estratégias globais é, como mostra o estudo, que as empresas nacionais são mais diversificadas em seus destinos, mesmo levando em conta aí se incluindo o comportamento excepcional da Embraer nas exportações de alta intensidade tecnológica para os EUA. Mesmo assim, as exportações de manufaturados das empresas nacionais estão concentradas no Hemisfério Ocidental. Somente as empresas exportadoras de *commodities* – que também são majoritariamente nacionais – apresentam estratégias globais consolidadas de conquista dos mercados externos. Nos produtos básicos as vantagens competitivas do Brasil são inegáveis, mas nos falta poder político

Estrangeiras são mais deficitárias

O saldo negativo em produtos de média e alta tecnologia é maior que o das nacionais

Comércio exterior brasileiro, segundo origem de capital das firmas e intensidade tecnológica do produto no período 2000-2003, em US\$ milhões

Intensidade tecnológica do produto	FIRMAS NACIONAIS					FIRMAS ESTRANGEIRAS				
	Exportação	%	Importação	%	Saldo	Exportação	%	Importação	%	Saldo
Commodities	66.489	43%	14.781	13%	51.708	29.447	32%	6.984	7%	22.463
Trabalho e recursos naturais	27.832	18%	7.348	7%	20.485	4.839	5%	4.048	4%	792
Baixa intensidade	15.568	10%	3.304	3%	12.265	3.737	4%	3.498	4%	420
Média intensidade	9.596	6%	23.950	21%	(14.354)	34.541	38%	35.516	37%	(975)
Alta intensidade	20.908	13%	30.950	28%	(10.041)	16.294	18%	42.340	45%	(26.046)
Não classificados	15.037	10%	31.587	28%	(16.550)	2.438	3%	2.489	3%	(50)
TOTAL	155.432	100%	111.919	100%	43.513	91.297	100%	94.874	100%	(3.577)

para abrir os mercados setoriais. Estratégias empresariais globais em países sem poder político global sofrem percalços consideráveis quando não coincidem com os interesses dos atores mais poderosos. Os países em desenvolvimento de maior sucesso na sua inserção internacional promoveram exportações crescentes nos setores abertos pelas políticas comerciais dos atores mais poderosos no comércio internacional. No Brasil, o poderoso *lobby* político do agronegócio mantém a promoção de exportações e as negociações comerciais centradas nos seus produtos, que geram um baixo valor agregado por dólar exportado. A diversificação das exportações enfrenta problemas que não são apenas tecnológicos.

Miopia ideológica Se as estratégias globais de exportação têm um forte componente regional para as empresas transnacionais, o estudo mostra que as importações obedecem à lógica do *global sourcing*: os produtores de menor custo no mundo tendem a se tornar os fornecedores em todas as redes regionais de produção, a menos que impedidos por medidas de políticas industriais destinadas a promover produtores locais. No Brasil, a miopia ideológica do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso permitiu que filiais instaladas com o objetivo primordial de conquistar o mercado interno – isto é, sem o objetivo de exportar parte significativa de sua produção – pudessem utilizar o *global sourcing* sem criar ligações significativas com as empresas locais (para, por exemplo, incrementar o aprendizado tecnológico).

O que ocorre, de fato, é que as filiais brasileiras têm uma propensão a importar mais elevada do que as empresas nacionais em todos os grupos, exceto em *commodities*, diminuindo a geração líquida de divisas, o potencial de aprendizado e os ganhos de produtividade de fornecedores locais. A experiência internacional mostra que esse comportamento só costuma ser revertido com políticas específicas, implementadas sob direção estatal.

A ideologia de atração de investimento direto estrangeiro a qualquer custo foi, no caso brasileiro, elemento explicativo importante na formação de um elevado déficit comercial nos dois governos FHC – no caso das filiais, concentrado em produtos de média e alta intensidade tecnológica. Quaisquer ganhos microeconômicos e sistêmicos dessa estratégia foram possivelmente inutilizados pela volta da restrição externa ao crescimento sustentado numa economia com elevada dívida externa, justificando as aventuras financeiras subsequentes, no afã de superar essa restrição depois da crise asiática de 1997.

Pode-se concluir dizendo que o estudo mostra que a contribuição das filiais brasileiras para assegurar um saldo comercial positivo no futuro é bastante discutível (em 2000-03, as filiais geraram um pequeno déficit, apesar do grande déficit setorial em produtos de alta intensidade tecnológica).

Custo elevado Em primeiro lugar, essa contribuição dependerá do dinamismo e das preferências comerciais que vão vigorar no mercado regional, ambos os fatores cercados de elevada incerteza. Em segundo lugar, dependerá do sucesso da política de substituição das importações em certos setores de alta intensidade tecnológica, como a eletrônica de consumo, outra incógnita. Essa política, por sua vez, dependerá do sucesso em manter uma reserva de mercado para desenvolver setores de média e alta intensidade tecnológica nas atuais negociações internacionais em que está envolvido o Brasil, uma tarefa diplomática nada trivial.

Em terceiro lugar, dependerá de uma lenta reversão da estratégia de certas filiais de atendimento quase exclusivo do mercado interno para promover exportações, em especial nos setores tecnologicamente mais intensivos, que dependerá de

um suposto gradual fortalecimento do setor produtivo interno, em geral e nesses setores. Em quarto lugar, dependerá das políticas específicas para aumentar os *linkages* (as ligações entre as filiais e o aparato produtivo e as instituições locais), para promover as inovações nos processos produtivos e nos produtos que permitam elevar as exportações e o valor adicionado nos setores de média e alta intensidade tecnológica.

A UNCTAD e a CEPAL defendem há muitos anos a tese que a atração do investimento direto estrangeiro é uma opção que deve ser exercida com grande cautela e intervenção estatal, pelas dificuldades evidentes em conciliar as estratégias glo-

Commodities sustentam superávit
Saldo positivo dos produtos primários é quase o dobro do total

Comércio exterior brasileiro por intensidade tecnológica do produto comercializado no período 2000 a 2003

Tipo de produto	EXPORTAÇÕES		IMPORTAÇÕES		SALDO
	US\$ milhões	Part. %	US\$ milhões	Part. %	
Commodities primárias	95.936	39%	21.765	11%	74.171
Intensivas em trabalho e recursos naturais	32.672	13%	11.396	6%	21.276
Baixa intensidade tecnológica	19.306	8%	6.802	3%	12.504
Média intensidade tecnológica	44.138	18%	59.466	29%	-15.329
Alta intensidade tecnológica	37.202	15%	73.289	35%	-36.087
Não classificados	17.476	7%	34.076	16%	-16.600
TOTAL	246.729	100%	206.794	100%	39.936

bais das empresas transnacionais com as estratégias nacionais de desenvolvimento e o elevado custo de longo prazo desta opção em termos de divisas. O estudo de Fernanda Negri fornece vários elementos que comprovam a validade dessa tese, contrariando a tese neoliberal ainda predominante entre nós, pela qual atrair volumes crescentes de investimento direto estrangeiro é uma das medidas do sucesso na inserção na globalização. ■

Mário Ferreira Presser é professor do Instituto de Economia da UNICAMP e coordenador do Curso de Especialização em Diplomacia Econômica UNICAMP/UNCTAD.