

Nº 45

**A dinâmica do  
novo ciclo de  
internacionalização**

**Pedro da Motta  
Veiga**

**Fevereiro de 1991**

TEXTO PARA DISCUSSÃO

A Dinâmica do Novo Ciclo de Internacionalização

PEDRO MOTTA VEIGA

Fevereiro de 1991

## ÍNDICE

I - Os Vetores da Globalização .....	03
Quadro I .....	13
II - O Comércio Internacional em Perspectiva .....	23
II - 1. A Década de 80: Reversão de Expectativas e "Desconexão" Norte-Sul .....	23
Tabela I .....	28
Tabela II .....	32
Tabela III .....	33
II - 2. Tendência do Comércio Internacional nos anos 80 .	34
II - 3. Reestruturação Industrial, Protecionismo e Competitividade: O Setor Mecânico nos anos 90 ...	37
Tabela IV .....	38

## RESUMO

O novo ciclo de internacionalização tem sido identificado, de forma simplificadora, a um movimento de globalização aparentemente incontrolável. O texto aqui apresentado pretende contribuir para qualificar o debate sobre o tema da globalização, analisando os determinantes e os condicionamentos — macroeconômicos e estruturais — do novo ciclo de internacionalização das economias nacionais.

Ressalta-se, no texto, a frágil posição em que se encontram as economias latino-americanas, e em particular o Brasil, que assistiu, ao longo da segunda metade dos anos 80, o debilitamento do seu principal canal de relacionamento dinâmico com a economia mundial: as exportações de manufaturados. Em consequência, o Brasil ficou à margem das novas tendências do comércio internacional, abordando a década de 90 em situação pouco privilegiada.

Centrando a análise no caso específico do setor mecânico, este é estudado à luz das tendências de reestruturação industrial que o atravessam, ressaltando-se o papel relativo do protecionismo comercial e não-comercial na configuração de um novo mapa setorial da divisão internacional do trabalho.

Emerge, como cenário mais plausível para o setor, um padrão de ajustamento mais próximo do modelo "geração de competitividade" do que do tipo "protecionismo comercial", viabili-

zando o aprofundamento da internacionalização industrial e, no médio prazo, um novo ciclo de "de-localização" que — condicionado aos aspectos macroeconômicos domésticos e internacionais — pode vir a beneficiar os NPIS, Brasil inclusive.

## I - OS VETORES DA GLOBALIZAÇÃO

De uma forma muitas vezes simplificadora, o termo "globalização" vem sendo utilizado para exprimir sinteticamente uma série de tendências que atravessam a economia mundial a partir do final dos anos 60 e início dos 70 e que se referem tanto às políticas dos Estados nacionais quanto às estratégias de empresas.

Em um nível de análise relativamente abrangente, a "globalização" aponta para o aprofundamento da internacionalização das economias nacionais, verificado a partir dos movimentos de extroversão do modelo de crescimento keynesiano adotado pelos países capitalistas desenvolvidos no pós-guerra e da perda de dinamismo do "círculo vicioso" que associava crescimento da produtividade e expansão dos salários reais, neste modelo. Os indicadores mais significativos deste processo são o crescimento da participação do comércio internacional no produto mundial e a expansão impressionante da atividade financeira internacionalizada.

No que se refere ao primeiro indicador, a relação, que era de 11,9% em 1965, passa a 19,0%, em 1987, sendo o crescimento atribuível à expansão mais que proporcional do comércio de manufaturas e de serviços comerciais. Em contraste, cai a relação comércio internacional/produto mundial, para os bens primários, no mesmo período.

Já o segundo indicador aponta para uma expansão das

transações financeiras internacionais, que, em 1965, representavam 1,5% do produto mundial, passando, em 1987, a 29,4% daquele total.

No plano da formulação de políticas, a globalização corresponderia à percepção de que *"já não se pode isolar as questões que se colocam a uma sociedade das que se colocam a um continente ou ao mundo"* (Lamy, 1990) e de que *"num mundo interdependente, as políticas econômicas nacionais, para serem eficazes, devem se apoiar em uma verdadeira cooperação internacional"* (OCDE, 1984). Ou seja, neste nível, a globalização significa o desafio da gestão, pelos Estados nacionais e organismos supra nacionais, da interdependência (desafios da *interdependent policy-making*).

Por trás destes fenômenos, há uma lógica de interação entre políticas públicas e estratégias empresariais que, se foi suficiente para suscitar a emergência de um novo *"mapa da divisão internacional do trabalho"* (Mistral, 1986), não parece ter sido capaz de gerar os novos compromissos necessários a conferir ao sistema mundial estabilidade e previsibilidade (Boyer, 1990a). Vive-se, em consequência, desde a entrada em crise do regime monetário internacional instituído em Bretton Woods, uma situação de recorrente instabilidade no plano internacional, decorrente da incompatibilidade crescente entre, de um lado, o deslocamento da hegemonia no plano internacional — com a redução do poder relativo dos Estados Unidos — e de outro, a inércia das formas de regulação internacional que sancionavam institu-

cionalmente o exercício daquela hegemonia.

Recuando um pouco mais no tempo, o primeiro ciclo de internacionalização no pós-guerra corresponde à difusão, nos anos 50 e 60, do regime de crescimento originário da economia norte-americana, através de investimentos diretos e do comércio internacional, o que determinou, a médio prazo, a homogeneização das normas de produção e consumo no conjunto dos países industrializados.

Esta homogeneização, por sua vez, se opunha à *"re-criação de uma situação onde a heterogeneidade internacional dos níveis tecnológicos e produtivos permitiria a restauração da supremacia norte-americana"*. Na realidade, essa difusão não bastaria para colocar em cheque a supremacia norte-americana, o que só ocorre porque, há algum tempo, a economia desse país havia perdido sua capacidade para *"renovar e impor, em escala internacional, as normas de produção que asseguravam a sua supremacia industrial"* (Aglietta, 1986).

Tal supremacia se expressava no fato de que o crescimento do investimento direto norte-americano no exterior era mais rápido que a formação de capital no território norte-americano, a inflação norte-americana era mais fraca do que nos outros países e os rendimentos dos ativos financeiros atraíam os capitais líquidos estrangeiros para o mercado financeiro norte-americano.

Agora, não só se reduz sensivelmente a diferença entre os ritmos de crescimento da produtividade do trabalho indus



trial verificado nos Estados Unidos e em outros países capitalistas desenvolvidos, em benefício destes, como também a economia norte-americana passa a sofrer a ofensiva de um fluxo crescente de mercadorias importadas.

Na origem interna deste fenômeno de perda da hegemonia norte-americana, encontra-se uma configuração sócio-econômica, em que progressos medíocres de produtividade industrial estão associados "*à deterioração do preço relativo do valor agregado industrial face aos preços de compra dos inputs originários de outros setores e, em particular, do setor terciário*" (Aglietta, 1986).

Esta fragilidade estrutural da oferta industrial impedia os Estados Unidos de renovar as bases de sua supremacia internacional em um momento onde se evidenciava o esgotamento do modelo de crescimento vinculado à segunda revolução industrial e em que os mecanismos que asseguravam ao regime monetário de Bretton-Woods condições de estabilidade dinâmica começam a entrar em crise.

Do abandono de fato da convertibilidade-ouro do dólar, em março de 1968, à instauração dos câmbios flutuantes, em fevereiro de 1973, assiste-se à degradação dos mecanismos de transmissão de tendências conjunturais compatíveis com uma ampla autonomia das conjunturas nacionais e com um regime monetário internacional baseado na "*multilateralização dos pagamentos pela convertibilidade das moedas, como princípio de garantia de livre-comércio*" (Aglietta, 1989). A regra do estabelecimento de

taxas de câmbio fixas decorre deste modelo e o seu abandono, junto com as transformações que ampliam de modo inédito a mobilidade internacional dos capitais, tornam a dinâmica do regime internacional instável.

Na realidade, se as normas e regras de Bretton Woods entram em crise, este fato, além de apontar para os efeitos desestabilizadores de uma mobilidade acentuada do capital, reflete:

- as *"mudanças na eficácia produtiva dos principais países em relação à escala de níveis de desenvolvimento prevalecente no momento em que o regime foi estabelecido"* (Aglietta, 1989), ou seja, a redução do desnível de produtividade entre os principais países capitalistas;
- a reação da nação hegemônica ao fenômeno de redução do desnível de produtividade acima apontado, reação esta que carece da *"visão de longo prazo e de coesão suficiente para sacrificar os ganhos econômicos de curto prazo"* em defesa dos princípios sobre os quais está fundado o regime internacional (Aglietta, 1989). De fato, os Estados Unidos desenvolveram, ao longo dos anos 70 e 80, uma gestão estritamente nacional de sua moeda e de suas taxas de juros, o que se revela crescentemente incompatível com a viabilidade econômica e institucional de um sistema internacional e faz da *"política orçamentária e monetária norte-americana o vetor de*

*propagação de pressões deflacionárias, inerentes a taxa de juros reais que ultrapassam as taxas de rentabilidade e de crescimento"* (Boyer e Mistral, 1988).

Ou seja, a contradição entre, de um lado, a crise da hegemonia econômica norte-americana — sancionada por déficits comerciais que se estabilizaram em patamares em torno dos US\$ 100 bilhões anuais no final dos anos 80 — e de outro, a detenção, por esta economia nacional, da capacidade para instabilizar os fluxos financeiros e de comércio a nível internacional, esta contradição ocupou um espaço cada vez mais importante, na determinação dos rumos da economia mundial. Isto se revelará mais verdadeiro quando se percebe que o financiamento dos déficits orçamentário e comercial norte-americanos vem sendo feito graças à entrada de capitais privados externos, o que amplia o endividamento da economia, "puxa" para o alto recorrentemente as taxas de juros e supõe uma "aterrisagem suave" do valor real do dólar, dada a inevitabilidade de sua redução, nos próximos anos.

Uma ruptura do precário equilíbrio estabelecido entre taxas de juros e de câmbio, redução gradual do déficit comercial e percepção das prioridades de política monetária pelos agentes econômicos pode desmontar todo o mecanismo acima descrito, difundindo através da economia mundial tendências destabilizadoras, com velocidade potencializada pela globalização financeira.

Portanto, o ciclo de internacionalização das econo-

mias nacionais se intensifica na década de 80, não mais impulsionado pelos Estados Unidos, mas pela emergência de pólos de crescimento na Europa e na Ásia, conferindo à economia internacional características de multipolaridade. Estas reforçam a instabilidade decorrente do deslocamento da hegemonia e é neste ambiente que se processa a introdução e difusão das inovações tecnológicas vinculadas à terceira revolução industrial.

As novas tecnologias, por sua vez, "desestabilizam" as configurações oligopólicas compatíveis tanto com a difusão internacional de indústrias "maduras" quanto com a segmentação inter-setorial herdada do paradigma tecnológico anterior. As fronteiras inter-setoriais se esvanecem, ao mesmo tempo em que a produção de bens cada vez mais se acopla à prestação de serviços, desorganizando os vínculos estabelecidos entre tecnologias, produtos e mercados (Mytelka e Delapierre, 1988; Zimmerman, 1988). Os ciclos de vida do produto se reduzem, ao mesmo tempo em que se expandem consideravelmente os gastos necessários com P&D, gerando as seguintes consequências:

- a tecnologia adquire lugar central nas estratégias industriais de empresas e Estados, dando origem tanto a estratégias empresariais de alianças, de cooperação pré-competitiva e de organização de oligopólios "em rede" (Mytelka e Delapierre, 1988), quanto à proliferação de políticas estatais genericamente identificadas como *high-tech mercantilism* (Ernst e O'Connor, 1990). Estas últimas emergem co

mo o resultado da "politização" da competição global e das novas formas de política industrial adotadas pelos países centrais para lidar com os desafios da introdução e difusão das novas tecnologias;

- *"o escopo da competição não está mais limitada pelas fronteiras nacionais nem pela definição de um setor industrial em particular — donde o termo global. Basicamente, a competição tem como objeto a internacionalização, em escala mundial, de ativos-chave, como o conhecimento, as finanças, a experiência produtiva e o acesso aos mercados, que possam levar ao desenvolvimento e à efetiva comercialização de uma ampla variedade de produtos e serviços"* (Ernst e O'Connor, 1990). Não é por acaso que as políticas para as indústrias de novas tecnologias têm menos um corte setorial do que um enfoque funcional, voltado para a introdução e difusão, em todo o aparelho produtivo e na sociedade, da concepção técnica própria ao novo paradigma industrial. Para as empresas, a vinculação a um mercado identificado por um tipo de produto e a fabricação em massa, caracterizada por economias de escala, *"cedem lugar a estratégias de gestão da inovação e da mudança. Como uma das características da terceira revolução industrial é precisamente a intervenção — na concepção de produtos — de conhecimentos tec*

*nológicos originários de diferentes áreas e campos de saber, as estratégias empresariais buscam um posicionamento favorável através do domínio de um conjunto de competências vinculadas às novas tecnologias genéricas, o que mais uma vez leva as empresas à procura de complementariedades tanto tecnológicas, quando produtivas ou de acesso aos mercados"* (Zimmerman, 1988);

- emergem novas formas de concorrência, ligadas à capacidade, diferenciada entre as empresas, de gestão da mudança e das transformações tecnológicas e produtivas. Uma nova concepção de empresa, capaz de lidar com um ambiente de incertezas permanente e em ininterrupta transformação, surge, combinando desde a busca de alianças estratégicas à estruturação de redes de subcontratação baseadas em contratos de longo prazo, capacitação tecnológica dos subcontratados e, no limite, subcontratação da inovação (Mytelka e Delapierre, 1988; Boyer, 1990b) , ou seja, algo muito diverso da política de subcontratação utilizada como mecanismo de transferência de riscos da grande empresa para o pequeno fornecedor. A palavra-chave deste novo modelo de organização industrial é o *networking* e a ele correspondem, no plano interno da empresa, novas formas de gestão da tecnologia e da mão-de-obra, onde ressalta a importância dos determinantes organizacionais

para potencializar os ganhos de produtividade associados teoricamente às novas tecnologias. O Quadro abaixo resume os princípios do modelo fordista, os desafios enfrentados pelas empresas nos anos 70 e 80 e os princípios de um novo modelo de práticas gerenciais e de organização do trabalho, associados ao paradigma pós-fordista.

Sem pretender discutir se todos os novos princípios se realizam de forma concomitante em alguma das economias nacionais, parece indiscutível que os países de maior dinamismo atual são aqueles que mais avançaram na superação do modelo fordista e integraram ao processo de produção de sua indústria os princípios vinculados ao novo paradigma. A liderança do Japão na adoção e difusão destes novos princípios leva a uma simplista identificação do processo de emergência de novas normas de produção e produtividade ao surgimento de um "modelo japonês".

Ora, como já se observou (Delmas e Roy, 1989; Boyer, 1990b), estes novos princípios, além de serem amplamente aceitos na maioria dos países da OCDE, são implementados de forma muito diferenciadas segundo as características institucionais e sócio-políticas de cada país. Embora seja possível associar, de um lado, o grau de adesão ao novo modelo e, de outro, o grau de difusão de tecnologias fle-

Princípios Fordistas	Os Desafios dos 70 e dos 80	Princípios de um Novo Modelo
<p>F1 - Racionalização do trabalho como principal objetivo, mecanização como meio</p>	<p>D1 - Sub-utilização do equipamento</p>	<p>P1 - Otimização global do conjunto dos fluxos produtivos</p>
<p>F2 - Dissociação entre concepção, produção e organização do processo de trabalho</p>	<p>D2 - Hiatos temporais e custos elevados para passar da inovação à produção efetiva</p>	<p>P2 - Tentativa de integração completa de pesquisa, desenvolvimento e produção</p>
<p>F3 - Vínculos indiretos e mediados dos consumidores através de estudos e estratégias de marketing</p>	<p>D3 - Perda de contato com consumidores e nichos de mercado, fracassos no lançamento de novos produtos</p>	<p>P3 - Vínculos estreitos e duradouros entre produtos e usuários para "capturar" os efeitos de aprendizado p/utilização (learning by using)</p>
<p>F4 - Baixo custo para produtos padronizados é o primeiro objetivo, a qualidade é o segundo</p>	<p>D4 - Controles de qualidade ex-post não impedem uma taxa de defeitos crescente. Os consumidores tornam-se mais seletivos quanto à qualidade</p>	<p>P4 - Alta qualidade a custos razoáveis, via objetivo de defeito zero a cada estágio do processo produtivo</p>
<p>F5 - Produção de massa para uma demanda estável e crescente, produção batch para demandas instáveis</p>	<p>D5 - Até mesmo demanda de massa torna-se incerta: processo de produção fordista aparece como rígido</p>	<p>P5 - Inserção da demanda de mercado dentro do processo de produção, gerando rápidas respostas</p>
<p>F6 - Centralização da maior parte das decisões sobre produção em uma divisão especial de uma grande firma.</p>	<p>D6 - Reação lenta e inadequada dos núcleos decisórios a choques globais e locais</p>	<p>P6 - Descentralização das decisões de produção em unidades menores e menos hierarquizadas</p>
<p>F7 - Integração vertical, mitigada por círculos de subcontratados</p>	<p>D7 - Devido às inovações radicais, mesmo as grandes firmas não podem mais dominar o conjunto de técnicas necessárias ao seu core business</p>	<p>P7 - Networking (e Joint-Ventures) como método para obter ganhos de especialização e de coordenação, ao mesmo tempo</p>



Continuação

Princípios Fordistas	Os Desafios dos 70 e dos 80	Princípios de um Novo Modelo
<p>F8 - Face à demanda cíclica, a sub-contratação tem objetivo estabilizador, preservando o emprego nas grandes firmas</p>	<p>D8 - Durante os 70, falências e/ou perda de competência dos sub-contratados, agora confrontados à competição internacional</p>	<p>P8 - Subcontratação cooperativa de longo prazo, promovendo inovações técnicas conjuntas (<u>Joint Technical Innovations</u>)</p>
<p>F9 - Dividir e especializar ao máximo as tarefas produtivas como fonte principal dos ganhos de produtividade</p>	<p>D9 - A excessiva divisão do trabalho pode tornar-se contra produtiva: custos ascendentes de controle</p>	<p>P9 - A recomposição de tarefas de produção, manutenção, controle de qualidade e, até parte da gerência pode ser mais eficiente, técnica e economicamente</p>
<p>F10 - Minimizar a educação genérica e necessária. <u>Treinamento on the job</u> conforme princípios tayloristas</p>	<p>D10 - Novas oportunidades técnicas, maior competição e demanda incerta desafiam as até então tarefas altamente especializadas</p>	<p>P10 - Uma nova aliança entre educação genérica mínima e um efetivo <u>treinamento on the job</u> para maximizar a <u>competência individual e coletiva</u></p>
<p>F11 - Controle hierárquico e incentivos financeiros x empobrecimento do conteúdo de trabalho</p>	<p>D11 - Novas gerações, melhor educadas e com expectativas diferentes, rejeitam os estilos de administração autoritária. O excesso de controle torna-se contra-producente</p>	<p>P11 - Políticas de recursos humanos devem estimular a competência operária e seu comprometimento e apoio à estratégia de empresa</p>
<p>F12 - Relações industriais conflitivas convergindo para demandas salariais: acordos coletivos complicando os armistícios provisórios</p>	<p>D12 - O emprego pode ser prejudicado pela falta de cooperação e uma atenção exclusiva aos salários. <u>A contrario</u>, a negociação decorrente não produz necessariamente vantagens para os assalariados</p>	<p>P12 - Um compromisso explícito e durável entre o administrador e assalariados é necessário para se obter um apoio generalizado a este modelo: comprometimento + condições adequadas de trabalho, e/ou estabilidade de emprego e/ou uma divisão justa dos dividendos da modernização</p>

xíveis numa economia, a correlação destas variáveis com diferenças observadas no desempenho macroeconômico parece muito menos evidente. Longe de constituir argumento contrário à superioridade do novo modelo, este aspecto aponta para o processo de tentativas e erros em que se dá a lenta emergência de novas normas produtivas. Mais do que isto, ele é revelador do fato de que o surgimento de um novo modelo de gerenciamento a nível micro não é suficiente para gerar uma dinâmica de crescimento estável e um novo "círculo virtuoso" macro-econômico. Da consolidação de novo padrão de eficiência micro à emergência de uma dinâmica macroeconômica, compatível com a flexibilidade produtiva e com a produção de massa há um longo caminho de ajustamentos que combinam mecanismos de mercado e intervenções estatais.

- emerge um padrão de competitividade, dita sistêmica ou estrutural *"em que se defrontam diferentes sistemas produtivos, esquemas institucionais e organizações sociais, nos quais as empresas, embora figuras proeminentes, constituem apenas um componente de uma rede que inclui o sistema educacional, a infraestrutura tecnológica, as relações gerência/trabalhadores, o relacionamento entre os setores público e privado e o sistema financeiro"* (Fanjzylber, 1990).

Aspectos até então considerados sem qualquer relação com a competitividade passam a ser vistas como fatores relevantes: no caso norte-americano, a preocupação prioritária, nos meios de negócios, com resultados financeiros de curto prazo, a desvalorização das funções produtivas e de engenharia no *ranking* dos valores gerenciais, a tradição conflituosa nas relações capital-trabalho e as insuficiências do sistema educativo são analisados como determinantes da perda de competitividade da indústria nacional (Delmas e Roy, 1989; Boyer, 1990b).

Em contraste, ressaltam-se as características da integração entre setores público e privado e entre setores financeiro e industrial (Delmas e Roy, 1989), observadas no Japão, como fatores positivos na geração de vantagens competitivas daquele país e, mais do que isto, na criação de uma capacidade inédita de adaptação do aparelho produtivo a mudanças e choques na demanda, adaptação esta que inclui um padrão de ajustamento estrutural combinando a organização de cartéis e a realocação da produção através de investimentos diretos no exterior (Fritsch e Franco, 1990; Dourille, 1990, Lawrence, 1988). Ainda no caso do Japão, valoriza-se a integração entre grandes empresas e fornecedores, bem como a estreita articulação entre o setor de bens de capital e a indústria como um todo. Neste último aspecto, ressaltam-se os vínculos funcionais estabelecidos entre os produtores de equipamentos, seus clientes e seus fornecedores, como elemento fundamental de uma estratégia competitiva baseada

na agregação de serviços aos produtos, na padronização dos componentes e na prioridade concedida, pelas empresas do setor, à *expertise* manufatureira, "não transferível e adquirida exclusivamente por sedimentação" (Delmas e Roy, 1989).

- o mapa da divisão internacional do trabalho e a determinação das vantagens competitivas encontram-se permanentemente submetidos à dinâmica das inovações tecnológicas, de tal maneira que já se argumentou a respeito da definitiva superação da era das vantagens comparativas estáticas ou adquiridas. Neste quadro, as vantagens comparativas são cada vez mais produzidas e "o elemento notório da especialização internacional é esta renovação permanente das vantagens comparativas, sob o impulso das empresas originárias das nações mais dinâmicas" (Lafay et alli, 1989).

A dinâmica de inovações tecnológicas e o permanente redesenho do mapa das vantagens comparativas submetem as economias dos países desenvolvidos — e as empresas nelas baseadas — ao imperativo da reestruturação industrial, a partir da década de 70. Enquanto os Estados nacionais reagiam a este imperativo aumentando as barreiras protecionistas de natureza não-tarifária — principalmente em setores tradicionais submetidos à concorrência dos NPI — e praticando políticas industriais ativas nos setores de novas tecnologias, as empresas multinacionais encontraram neste ambiente os "incentivos necessários para efe-

tuar a transição do status de federações de subsidiárias autônomas para o de organizações capazes de distribuir as atividades ao longo de uma cadeia de valor agregado (value added chain) — não somente diferentes estágios da produção, mas também P&D, marketing, funções financeiras (...) — através de uma lógica de eficiência em escala global (...), tirando vantagem da flexibilidade operacional e das externalidades de um sistema multinacional" (Fritsch e Franco, 1990).

Esta estratégia, que se distancia do padrão tradicional de investimento direto das multinacionais — caracterizado pelo baixo grau de conteúdo de comércio a ele vinculado — tenta preservar a competitividade internacional sem recorrer aos mecanismos de ajustamento tradicionalmente mobilizados quando se busca expandir — ou, ao menos, garantir a sobrevivência — no próprio país, de setores e segmentos industriais ameaçados pela concorrência. Neste sentido, é que se denomina tal estratégia, que combina iniciativas de política industrial e estratégias de empresas, como "ajustamento por realocação" (Fritsch e Franco, 1990).

Um tal padrão de ajustamento, utilizado pioneiramente pelas empresas japonesas, além de ampliar a internacionalização da indústria e de gerar novos modos de concorrência "como consequência da crescente interdependência tecnológica entre as firmas", aumenta substancialmente as oportunidades de comércio, no bojo das estratégias de racionalização e de montagem de "redes" mundiais por tais empresas. Ou seja, este padrão de ajustamento

tamento gera um fluxo de investimentos diretos mais *trade-oriented* do que aquele que acompanhou a expansão multinacional das empresas norte-americanas nas décadas de 50 e 60 (Fritsche Franco, 1990).

A emergência da competição global apóia-se, portanto, na expansão deste padrão de ajustamento e dos fluxos de investimento e de comércio a ele associados. A vantagem comparativa das empresas e das nações será cada vez mais determinada pela capacidade de gerenciar estratégias de competição global, como aquelas praticadas pelas multinacionais japonesas.

Tais estratégias se baseiam *"na especialização do investimento direto por produto e por zona geográfica, em função das vantagens comparativas e dos obstáculos ao comércio que existem em cada país"*, conferindo ao Japão uma posição de vanguarda no novo mapa da divisão internacional do trabalho. De fato, uma vez operacionais as unidades de produção japonesas através dos diferentes países e continentes, *"será mais fácil para as empresas globalizadas 'jogar' com os preços, fazendo variar os volumes de produção de uma fábrica a outra, em função dos níveis de salários, das taxas de câmbio, dos preços das matérias-primas. Mas elas também 'jogarão' com a qualidade, escolhendo a mão-de-obra mais adaptada e drenando a matéria cinzenta, graças aos laboratórios de pesquisa e desenvolvimento estabelecidos no exterior"* (Dourille, 1990).

Evitando-se uma noção simplista da globalização, é necessário observar que tal dinâmica não anula os determinantes

nacionais da competitividade, explícitos no conceito de competitividade estrutural. Pelo contrário, a crescente importância das políticas industriais na conformação da competitividade nos setores mais dinâmicos da economia e o papel cada vez mais intenso que características sócio-culturais e institucionais desempenham na criação de um ambiente propício às inovações impedem que se considere a globalização como um fenômeno que se assenta sobre a dissolução de determinantes nacionais da competitividade. Estudiosos das mais variadas origens teóricas — da administração de empresas (Porter, 1990) à economia (Brender, 1988) — têm ressaltado que é na dimensão nacional que se conformam e se consolidam os determinantes das vantagens competitivas.

Para Porter, por exemplo, a resposta à pergunta "o que torna certas companhias baseadas em certas nações capazes de inovações consistentes?" — remete a quatro atributos de uma nação, os quais, "individualmente e enquanto sistema, constituem o 'diamante' da vantagem nacional". Estes atributos são a dotação em fatores de produção, como mão-de-obra qualificada e infraestrutura — ou seja, fatores não "naturais" — as características qualitativas da demanda, a presença ou ausência, no país, de fornecedores competitivos internacionalmente e a existência de competição no plano doméstico (Porter, 1990). Segundo Porter, "estes determinantes criam o ambiente nacional em que as companhias nascem e aprendem a competir".

Por outro lado, a análise do desempenho econômico de

setores industriais dos países desenvolvidos, como máquinas-fer<sup>ra</sup>mentas, revela a importância dos determinantes nacionais na geração das diferenças da performance setorial, mesmo quando es<sup>te</sup>s setores nacionais se encontram submetidos a condições seme<sup>l</sup>hantes em termos de tecnologias de produção e a processos seme<sup>l</sup>hantes de internacionalização (Boyer, 1990a).

Neste contexto e tendo em vista a emergência de barreiras tecnológicas à entrada que caracteriza os novos oligopó<sup>l</sup>ios, as alianças estratégicas entre empresas, os arranjos cooperativos entre os setores público e privado e os fluxos de investimento e de comércio internacional fornecem a base econômica para o surgimento de fenômenos de regionalização. A integração regional é vista como o mecanismo prioritário para reforçar posições em relação à concorrência em um período de internacionalização das economias nacionais e de aprofundamento da interdependência.

Os processos de integração mobilizam sempre a dimensão econômica e, de forma muito diferenciada, envolvem iniciativas inter-governamentais. Enquanto a CEE, por exemplo, ilustra o caso de processo de integração onde a iniciativa estatal foi predominante, a integração da Ásia do Pacífico sugere um processo *investment-led* e dinamizado quase que exclusivamente pelas estratégias empresariais, japonesas, num primeiro momento, coreanas e taiwanesas, depois (OCDE - Centre de Développement, 1989).

Na perspectiva dos anos 90 e considerando o ambiente protecionista em que a década se inaugura, a questão central, na



administração da multipolaridade, parece ser menos a gestão da globalização econômica do que a gestão da regionalização, de forma a impedir que os esforços de integração regional se incrementem a partir da fragmentação do espaço da economia mundial e às custas da dinâmica de globalização.

Conforme já se observou, é uma hipótese razoável considerar que *"se o crescimento dos países da OCDE for fraco, os grupos econômicos regionais ficarão mais tentados a adotar uma política defensiva e protecionista, que terá como efeito reduzir o ritmo da globalização, ao passo que, se os países da OCDE experimentam um crescimento durável, é mais provável que a regionalização acentuará a globalização e que ela estimulará, ao invés de entrar, as trocas entre os grupos regionais e com os países que deles não fazem parte (principalmente os países em desenvolvimento), o que terá como efeito promover o crescimento econômico mundial"* (OCDE - Centre de Développement, 1989).

Esta citação ilustra a pertinência, para a análise dos cenários previsíveis para a economia mundial dos anos 90, dos desempenhos e constrangimentos macroeconômicos herdados dos 80. De fato, não há como analisar, para os anos 90, a dinâmica de inovação tecnológica, da redistribuição das vantagens comparativas e da consolidação de novos oligopólios no plano mundial sem considerar que, à incerteza associada a este processo estrutural, junta-se a previsível instabilidade de uma economia mundial marcada por fortes desequilíbrios e por importantes diferenciais de crescimento da produtividade entre as principais eco

nomias nacionais, Estados Unidos, Japão e Alemanha, que certamente estarão na origem de amplos ajustamentos nas taxas de câmbio reais e de tensões comerciais entre as economias líderes (Fardoust e Dhareshwar, 1990).

Esta instabilidade macroeconômica condicionará fortemente tanto a difusão das inovações tecnológicas, quanto a direção e composição dos fluxos comerciais e de investimento e as estratégias nacionais ou regionais — i.e., supra-nacionais — de ajustamento estrutural e de promoção/proteção industrial.

## II - O COMÉRCIO INTERNACIONAL EM PERSPECTIVA

### II.1 - A Década de 80: Reversão de Expectativas e "Desconexão" Norte-Sul

A crise de hegemonia norte-americana e a presença permanente de fatores de instabilidade na economia mundial não paralisam — já se terá percebido — a dinâmica de formação de um novo regime de crescimento a nível internacional, embora lancem dúvidas quanto ao ritmo desta formação e às características das etapas pelas quais a economia mundial passará neste processo.

Os cenários vão desde um "deslizamento" progressivo e sem rupturas maiores do quadro atual em direção a um maior equilíbrio dos fluxos financeiros e comerciais, com base na absorção gradual dos déficits norte-americanos e no exercício de uma hegemonia mundial partilhada pelo Japão, os Estados Unidos e a CEE, até a quebra súbita do atual equilíbrio instável que sus-

tenta a economia mundial, a exacerbação dos interesses nacionais, o reforço do bilateralismo e do uso da "influência assimétrica" na resolução dos conflitos entre países e o refluxo das principais economias do mundo sobre si mesmas e suas zonas de influência, desarticulando a economia mundial.

A contribuição do comércio ao crescimento da economia mundial, na década de 90, será condicionada pela capacidade de resistência do multilateralismo às iniciativas protecionistas e unilaterais dos diferentes Estados e blocos regionais e pela viabilidade da "administração" do conflito entre globalização e regionalização.

Dado os desequilíbrios entre os países líderes da economia internacional, pode-se argumentar que as transformações estruturais por que passam as economias nacionais e o redesenho do mapa de vantagens comparativas ocorrerão em um ambiente de incerteza recorrente, favorável à irrupção de tensões e de conflitos comerciais e ao questionamento dos acordos multilaterais.

Não é provável que se assista a uma "guerra de blocos", mas é muito possível que o ambiente comercial dominante não incentive a redução da distância econômica, tecnológica e social que a década de 80 ajudou a criar entre países desenvolvidos e em desenvolvimento.

Ainda assim, dados os fortes estrangimentos que inibem a retomada dos fluxos de financiamentos e de investimento direto em direção a países em desenvolvimento — em especial os

fortemente endividados — pode-se supor que o comércio internacional seja, nos anos 90, o vetor privilegiado de conexão das economias em desenvolvimento com as forças dinâmicas da economia mundial. (\*)

Em função das tendências que moldaram o comércio, o investimento e o financiamento internacionais nos anos 80, os desníveis entre países desenvolvidos e em desenvolvimento (à exceção dos NPIs da Ásia), voltaram a se ampliar, exacerbando-se na segunda metade da década, em que a retomada da expansão dos investimentos materiais e imateriais nos países centrais contrastou fortemente com a estagnação e até mesmo regressão das taxas de formação de capital na maioria dos países em desenvolvimento.

Desta divergência resultou a ampliação do gap de produtividade entre, de um lado, os países desenvolvidos e os NPIs da Ásia, e de outro, os demais países em desenvolvimento, fazendo pairar sobre os anos 90 a ameaça de um mundo regido por dois ritmos de produtividade. Enquanto os níveis de produtividade dos países desenvolvidos convergem (Fardoust e Dhareshwar, 1990) os dos países em desenvolvimento deles se distanciam em função de uma dinâmica de crise, de retração dos investimentos públicos, de desengajamento dos agentes privados nacionais e estrangeiros e, no limite, de evicção destes países do sistema internacional (Adda e Colin, 1990; OCDE, 1989).

---

(\*) Não se despreza aqui o potencial de investimento vinculado ao padrão de ajustamento por realocação, principalmente em um previsível cenário de redução do valor real do dólar, sobre o qual se discutirá adiante.

Neste sentido, a década de 80 contrasta com as anteriores, em que uma parcela significativa do então chamado Terceiro Mundo conseguiu implementar estratégias de industrialização, atraindo primeiro investimentos diretos, depois financiamentos dos países desenvolvidos. O desempenho de vários destes países como exportadores de manufaturados na década de 70 sancionou uma alteração significativa nos padrões de vantagens comparativas em favor dos NPIS. A década de 80 mostraria que esta alteração era em boa parte reversível, principalmente porque:

- foi gerada a partir de um ciclo de industrialização típico do paradigma industrial e tecnológico do fordismo, que começava precisamente a ser colocado em cheque por fatores endógenos e exógenos (entre eles as inovações tecnológicas e a crescente internacionalização da indústria). A modernidade do parque industrial, que conferia competitividade aos NPIS, ver-se-ia rapidamente contestada pela emergência de um novo paradigma industrial e de novos padrões de competitividade assentados na incorporação de novas tecnologias aos processos produtivos ditos "tradicionais"; e
- a manutenção da posição competitiva dos NPIS, nos anos 80, dependeria da sustentação da capacidade de investimento produtivo, que permitiria "graduar" as suas exportações de manufaturados, ao modernizar o aparelho produtivo segundo os requisitos de uma com

petitividade vinculada à incorporação de novas tecnologias. Nos NPIS com problemas de endividamento, as estratégias de ajustamento externo e fiscal e os constrangimentos financeiros produziram efeitos altamente negativos sobre a taxa de formação de capital, hipotecando os esforços de reestruturação industrial e de modernização tecnológica.

Em consequência, se uma análise de longo prazo contemplando o período 1965-1985 revela a consolidação de tendências que, a nível do comércio internacional, apontam para o crescimento da participação dos NPIS e a redução da distância que separa este grupo de países daqueles desenvolvidos, os anos 80 — e sobretudo a sua segunda metade — atestam a divergência de desempenho entre NPIS, opondo os "dragões asiáticos" (*high performers*) às economias latino-americanas e demais países em desenvolvimento (*low performers*).

Alguns indicadores relativos ao período 1967-1986 (Lafay et alli, 1989) permitem avaliar, para o Brasil e alguns países em desenvolvimento, a relevância destas tendências, conforme a Tabela I.

Tabela I

Indicadores de Produção, Renda e Participação no  
Comércio Internacional de NPIs Selecionados  
— 1967/1986 —

Países/Grupos		Brasil	México	NPIs Ásia	Índia	China
Indicadores						
● Participação(%) na produção mundial	1967	1,6	1,5	0,9	3,0	3,8
	1980	2,9	2,1	1,6	2,8	5,4
	1986	2,8	1,8	2,1	3,2	7,8
● Classificação dos países segundo a produção real/hab. (mundo = 100)	1967	63	115	63	20	17
	1980	105	133	116	18	24
	1986	101	110	152	21	35
● Participação(%) na renda mundial	1967	1,3	1,0	0,5	1,8	2,3
	1980	2,0	1,5	1,2	1,3	2,5
	1986	1,8	0,8	1,4	1,4	3,1
● Participação(%) nas exportações mundiais	1967	0,8	0,5	1,7	0,7	0,9
	1980	1,0	1,2	3,9	0,4	0,9
	1986	1,2	1,4	6,3	0,4	1,5
● Participação(%) nas importações mundiais	1967	0,7	0,9	2,2	1,1	0,8
	1980	1,2	1,1	4,2	0,7	1,0
	1986	0,9	0,8	5,1	0,6	1,7
● Participação(%) produtos primários nas export.	1967	77,8	51,7	19,5	43,4	42,8
	1980	33,1	62,1	5,7	32,2	32,6
	1986	27,4	45,3	3,1	24,6	29,6
● Performance de export.de manufaturados (ganhos x perdas de mercado, em milhões do com.mundial)	73/67	5,0	1,8	14,7	-0,9	-0,6
	80/73	3,3	-0,2	17,0	-0,9	0,5
	86/70	2,0	0,2	9,4	-0,8	4,2
● Efeitos de estrutura das export.de manufaturados (mede a adaptação da estrutura das export.de manufaturados ao crescim. em valor das importações dos parceiros)	73/67	-0,3	-0,2	1,5	-0,2	0,6
	80/73	-0,3	-0,3	0,3	0,1	0,4
	86/80	-1,7	2,7	15,3	-	1,2

Fonte: Lafay et alli, 1989, Elaboração: Funcex.

Algumas observações são necessárias sobre estes indicadores:

- primeiro, constata-se, de forma geral, no período 67-86, o crescimento da participação dos países em desenvolvimento não só no produto e na renda mundiais, mas também nos fluxos de comércio. Esta tendência geral encobre, no entanto, movimentos diferenciados. De fato, enquanto o dinamismo dos NPIS da Ásia só aumenta no período, os países latino-americanos experimentam queda nos indicadores de participação no produto, na renda e nos fluxos de comércio entre 1980 e 86, refletindo os efeitos da redução do ritmo de crescimento destas economias;
- segundo, reforçando o que se observou acima, reduz-se no caso de Brasil e México, a relação (*ratio*) participação na renda/participação no produto mundial, enquanto que, para os NPIS da Ásia, este *ratio* aumenta. Segundo Lafay et alli (1989), "*quanto mais um país é desenvolvido, mais seu nível geral de preços (taxa de câmbio real) é alto, e portanto se amplia, em favor do primeiro, a distância entre sua participação em valor (na renda mundial) e sua participação em volume (no produto mundial) (...), fenômeno que se explica pelos efeitos de produtividade e de especialização*";
- terceiro, o indicador que mede o desempenho das ex



portações de manufaturados, em termos de ganho de mercado, indica uma tendência positiva para todos os países — exceto a Índia — mas revela uma desaceleração da taxa de crescimento do Brasil ao longo do período, contrastando com a aceleração observada pela China e com a manutenção de elevadas taxas de expansão dos NPIS da Ásia, em que pese a redução observada no período 80/86; e

- finalmente, o indicador que mensura o grau de adaptação da estrutura de exportações de manufaturados às tendências e ao dinamismo das importações mundiais, por setor, revela, no caso brasileiro, não só uma adaptação inadequada na origem (1967) mas — e isto é mais grave — uma deterioração, concentrada no período 80/86, daquele grau de adaptação entre oferta de exportação e demanda mundial. Mais uma vez, o desempenho da China e dos NPIS da Ásia, no período 80 a 86 contrasta com o resultado brasileiro, neste caso oposto até mesmo ao do México.

A década de 80 se encerra, portanto, evidenciando o esgotamento do padrão de inserção internacional da economia brasileira e, mais do que isto, trazendo à tona a crise do processo de industrialização, no momento em que a continuidade deste processo vincula-se menos à expansão horizontal do parque industrial que à reestruturação e à transformação qualitativa deste. A perda do dinamismo das exportações de manufaturados, principal-

mente aqueles com maior conteúdo tecnológico, é um sintoma da inviabilidade de apoiar a competitividade industrial do Brasil na base produtiva gerada pelos investimentos efetuados na década de 70, sem agregar a tal base um novo ciclo de investimentos vinculados aos produtos e serviços das novas tecnologias genéricas.

Para países como o Brasil, os anos 80 viram somar-se à rarefação dos investimentos externos e do financiamento internacional, padrões de ajustamento recessivos voltados para a geração de saldos comerciais expressivos e que estiveram na origem da ampliação da instabilidade macroeconômica, da crise fiscal do Estado e da transição da fase de inflação crônica para a dinâmica hiperinflacionária (Lara Resende, 1990). Alguns estudos detalharam os mecanismos e encadeamentos que conduziram estes países do ajustamento externo à redução da oferta agregada e à instabilidade macroeconômica e que, no plano das operações empresariais, desencadearam uma lógica de "desengajamento" dos agentes privados e de marginalização crescente destas economias em relação aos fluxos de comércio internacional (Adda e Colin, 1990; UNCTAD, 1990). Um recente trabalho da UNCTAD (1990) atribui os resultados decepcionantes dos países da América Latina nos anos 80 ao fato de que tais países não puderam, neste período, *"transformar sua poupança doméstica em investimentos internos, nem tirar partido do crescimento em volume de suas exportações para aumentar suas importações"*. Conforme o mesmo relatório, nestes países, ao invés de servir para financiar os investimentos, *"o sacrifício consentido no plano do consumo foi*

necessário para compensar a redução dos financiamentos externos, a elevação das taxas de juros mundiais e a degradação dos termos de troca" (UNCTAD, 1990).

Em consequência, manteve-se em nível elevado, no período 1983-1989, o hiato entre poupança doméstica e investimento interno, sendo, no caso brasileiro, a contribuição da transferência líquida de recursos para tal resultado sempre superior àquela produzida pela degradação dos termos de troca. Os dados da Tabela II ilustram este fato.

Tabela II

Hiato Poupança Doméstica/Investimento em NPIs da América Latina - Contribuição da Transferência de Recursos e dos Termos de Troca - 1983/1989

Países/Período	Investimento Interno (% PIB)	Poupança Doméstica (% PIB)	Hiato (% PIB)			
			Total	Devido à Transf. Líq.	Dev. aos Termos de Troca	
Brasil	1983/85	15,8	21,0	-5,2	-3,7	-1,5
	1986/87	17,1	20,4	-3,3	-2,7	-0,6
	1988/89	16,5	22,6	-6,1	-4,9	-1,2
	1983/89	16,4	21,4	-5,0	-3,8	-1,2
Argentina	1983/85	12,4	16,7	-4,3	-2,9	-1,4
	1986/87	12,3	15,4	-3,1	-0,9	-2,2
	1988/89	14,2	19,4	-5,2	-3,1	-2,1
	1983/89	12,8	17,0	-4,2	-2,4	-1,8
México	1983/85	17,2	23,7	-6,5	-5,9	-0,6
	1986/87	16,3	25,8	-9,5	-3,7	-5,8
	1988/89	15,7	23,6	-7,9	-1,3	-6,6
	1983/89	16,5	24,3	-7,8	-3,9	-3,9

Fonte: UNCTAD, 1990

Como se observa, é no caso do Brasil que se tem a

maior contribuição da transferência líquida de recursos à formação do hiato, enquanto para a Argentina e México, exportadores de petróleo e produtos primários, a deterioração dos termos de troca desempenha papel igualmente importante.

Em consequência, o poder de compra das exportações incentivadas pelas políticas econômicas ao longo dos anos 70 e 80 se vê seriamente reduzido por aqueles dois fatores, restringindo os benefícios que os países latino-americanos fortemente endividados podem obter por sua maior participação no comércio internacional como exportadores.

Os cálculos da UNCTAD (1990) ajustam o poder de compra das exportações latino-americanas em função da transferência de recursos e da deterioração dos termos de troca, permitindo compor a Tabela III abaixo.

Tabela III

Poder de Compra das Exportações dos NPIS da América Latina  
Ajustado pela Transferência de Recursos — 1983/1989

Países/Período	Poder de Compras das Exp. (1980 = 100) A	Índice Ajustado em Função da Transferência de Recursos	
		Índice B	Em Percentagem (B-A)/A
Brasil 1983/1989	151	78	-48,1
Argentina 1983/1989	102	48	-52,8
México 1983/1989	135	76	-43,5

Fonte: UNCTAD, 1990

O Brasil, em que pese o crescimento de 50% do poder de compra médio de suas exportações, entre 1983 e 1989 (base 1980 = 100), tem seu poder efetivo de compra reduzido em quase metade, em função da transferência líquida de recursos, inclusive a título de serviço da dívida externa.

Nestas condições, não surpreende que tenha prevalecido, no país, ao longo dos anos 80, um círculo vicioso em que o crescimento do produto e do mercado interno se opunha à expansão das exportações, gerando — a médio prazo — a deterioração das condições de competitividade industrial e comprometendo o dinamismo da expansão internacional das empresas brasileiras.

A economia brasileira enfrenta o início dos anos 90 às voltas com o debilitamento do principal canal de relacionamento dinâmico por ela mantido com a economia mundial ao longo dos 80: suas exportações de manufaturados. Isto porque não só os fluxos de investimento direto e de financiamento externo escassearam, mas também o controle das importações impediu qualquer contribuição destas à expansão da economia.

## II.2 - Tendências do Comércio Internacional nos Anos 80

A estrutura das exportações brasileiras não se sofisticou ao longo da década e a participação do Brasil no comércio internacional decaiu, contrastando tanto com o dinamismo deste, expresso no ininterrupto crescimento do *ratio* comércio exterior/PNB mundial, quanto com suas tendências qualitativas, que — no início dos 90 — consolidam um quadro com as seguintes caracte-

rísticas:

- a rápida expansão da participação de maquinaria, material de transporte e produtos *science-based* (eletrônicos e farmacêuticos, por exemplo) no total do comércio mundial;
- a crescente relevância de fenômenos como economias de escala e diferenciação de produtos na determinação dos padrões de especialização e na configuração dos fluxos de comércio internacional — essencialmente intra-industriais — resultantes daqueles padrões. O comércio intra-industrial que, em 1965, representava 46% do comércio mundial, passa, em meados dos anos 80, a responder por 60% deste total, concentrando-se no comércio entre países da OCDE e entre estes e os NPIS da Ásia. Cerca de 75% do comércio de produtos intensivos em ciência dentro da OCDE correspondem a operações intra-industriais, "facilitando a transferência de novas tecnologias entre países de alta renda, que acelera a convergência de níveis de produtividade" (Fardoust e Dhareshwar, 1990);
- a concentração dos fluxos de comércio no interior dos três grandes "blocos comerciais": América do Norte, CEE e Ásia Oriental. De fato, "desde o início dos 80, o volume de comércio dentro de cada bloco cresceu mais rápido do que o total do comércio

*mundial*", o que — na ausência de barreiras protecionistas suficientemente fortes para discriminar contra parceiros externos aos blocos — pode aumentar a competição e incrementar a produtividade (Fardoust e Dhareshwar, 1990);

- a expansão do comércio de serviços que acompanha o *upgrading* do comércio mundial, expresso na crescente participação de produtos intensivos em ciência e em tecnologia. Tal expansão ocorre na medida em que, na produção e comercialização daquele tipo de bens, é cada vez maior o conteúdo de serviços;
- a queda significativa e contínua da participação dos produtos primários e das indústrias de base na produção e no comércio, "em resposta às mudanças na demanda mundial e aos efeitos das novas tecnologias sobre os processos produtivos" (Fardoust e Dhareshwar, 1990), os quais reduzem o conteúdo "material" da atividade industrial em benefício desse conteúdo "intelectual" (Lafay et alli, 1989);
- a emergência de uma nova hierarquia internacional baseada na posição dos diferentes países nos setores industriais mais dinâmicos, associados às tecnologias genéricas do novo paradigma e nos quais a fonte de especialização internacional não é mais a dotação em recursos naturais, mas a criação de vantagens comparativas, em função de estratégias

micro-econômicas e de política industrial, bem como dos demais fatores que conformam a competitividade estrutural.

### II.3 - Reestruturação Industrial, Protecionismo e Competitividade: O Setor Mecânico nos Anos 90

O setor mecânico é identificado por Lafay et alli (1989) como um daqueles em que a especialização internacional decorre cada vez mais da "*criação micro-econômica de vantagens comparativas*", relegando a segundo plano fontes tradicionais de especialização, como dotação em recursos naturais, mão de obra abundante e barata, etc. A incorporação de componentes eletrônicos aos bens mecânicos só reforça esta caracterização, a dinâmica da especialização internacional no setor dependendo crescentemente da capacidade de explorar, em termos industriais, o potencial tecnológico da interface mecânica-eletrônica.

A Tabela IV abaixo explicita as posições dos diferentes países e zonas no comércio internacional dos principais segmentos do setor mecânico, utilizando como indicador o saldo exterior (X-M) relativo, em percentagem do comércio mundial de cada segmento.

A primeira característica que ressalta é a posição dominante da Europa Ocidental no setor, em que pese a redução da distância que separa a região do Japão. De fato, e esta é a segunda característica notável, o Japão assiste ao crescimento de seu saldo relativo em todos os segmentos e em níveis muito



Tabela IV

Evolução do Saldo Relativo do Comércio Exterior de  
Produtos Mecânicos - Segmentos e Países ou  
Grupos Selecionados — 1967/1986 —

Países/Zonas	Segmentos	Máquinas Especia- lizadas	Máquinas Ferramen- tas	Máquinas Agríco- las	Motores, Turbinas e Bombas	Máqs. para Obras Pú- blicas
<b>Japão</b>						
	o Saldo relativo 1967	2,8	1,0	1,0	2,0	1,4
	o Saldo relativo 1986	9,0	14,5	6,4	13,4	14,1
	o Evolução (SR86-SR67)	6,2	13,5	5,4	11,4	12,7
<b>Europa Ocidental</b>						
	o SR 67	26,8	19,8	12,3	19,3	6,2
	o SR 86	23,6	17,1	12,2	14,7	14,5
	o SR 86 - SR 67	-1,3	-2,7	-0,1	-4,6	8,3
<b>Estados Unidos</b>						
	o SR 67	7,0	6,1	15,9	20,4	29,0
	o SR 86	-2,6	-6,4	0	0,3	1,6
	o SR 86 - SR 67	-9,6	-12,4	-15,9	-20,1	-27,4
<b>Ásia em Desenvolvimento</b>						
	o SR 67	-6,7	-9,0	-5,5	-10,3	-7,4
	o SR 86	-11,9	-8,7	-2,0	-9,1	-8,4
	o SR 86 - SR 67	-5,0	0,3	3,5	1,2	-1,0
<b>América Latina</b>						
	o SR 67	-8,9	-6,1	-7,4	-9,1	-9,4
	o SR 86	-4,2	-3,2	-3,5	-2,2	-4,3
	o SR 86 - SR 67	4,7	2,9	3,9	6,9	5,1
<b>Europa Oriental</b>						
	o SR 67	-6,3	-0,6	n.d	-3,3	-0,9
	o SR 86	-2,6	-5,0	n.d	-2,1	-2,3
	o SR 86 - SR 67	3,7	-4,4	n.d	-1,2	-1,4

Fonte: Lafay et alli 1989 - Elaboração FUNCEX

n.d = não disponível

significativos. Esta evolução contrasta, e trata-se aí da terceira característica, com o declínio das posições norte-americanas, inclusive naqueles segmentos onde o país tinha o maior saldo relativo em 1967. Os dados referentes à Ásia em desenvolvimento incluem a China, sendo que o desempenho desta está na origem dos resultados negativos observados em máquinas especializadas. Ainda assim, para três dos demais segmentos, há redução do déficit no saldo relativo.

No caso da América Latina, o continente parte de uma situação de déficits elevados nos saldos relativos e, basicamente em função do desempenho exportador brasileiro — mas também do controle de importações vigente no país ao longo de todo o período de observação — observa-se uma "absorção" dos déficits expressos nos sinais positivos da operação (SR86-SR87) para os diferentes segmentos.

Finalmente, a Europa do Leste experimenta, na maioria dos segmentos, degradação de sua posição, em função do crescimento das importações originárias da CEE.

As perspectivas de comércio internacional neste segmento, e, de maneira geral, no setor mecânico, estão estreitamente vinculadas às tendências de mudanças estruturais que o atravessam, bem como às estratégias que adotarão países e blocos regionais para administrar a reestruturação industrial.

Neste sentido, embora as medidas de proteção através de barreiras não-tarifárias, como os acordos voluntários de res

trição às exportações, possam vir a ser mobilizadas<sup>(\*)</sup>, é de se esperar que as políticas de ajustamento e reestruturação voltadas para este setor sejam antes compatíveis com o perfil da política industrial que emerge, nos anos 80, para o gerenciamento dos setores e atividades onde o domínio da tecnologia e a capacidade de investimento desempenham papel central nas estratégias de concorrência.

Se se mantiver a tendência das empresas japonesas a investir nos Estados Unidos e na CEE, isoladas ou em associação com empresas locais, pode-se supor que se reduzam as pressões para proteção "na fronteira", a dinâmica de reestruturação sendo principalmente ditada por políticas industriais e por fluxos de investimentos que, no bojo de um processo de "ajustamento por realocação", podem incluir alguns dos NPIS, entre os quais o Brasil e alguns dos países da Europa do Leste, tradicionais produtores de bens mecânicos.

A reestruturação deve, pois, apoiar-se no aprofundamento da internacionalização do segmento industrial — via *joint ventures* e associações produtivas ou tecnológicas — caracterizando o segmento mecânico — e de maneira geral, o setor de bens de capital — como um dos que viverão, na década de 90, sob o signo da redistribuição das especializações e das vantagens comparativas, bem como da intensificação da concorrência.

---

(\*) Os Estados Unidos assinaram, a partir de 1986, este tipo de Acordo com o Japão, a Alemanha, a Suíça e Taiwan, afetando principalmente as importações de máquinas-ferramentas de maior conteúdo tecnológico.

Previsivelmente, as políticas industriais serão mais relevantes para a determinação das vantagens comparativas setoriais e para a configuração futura das especializações e dos fluxos de comércio internacional do que as medidas de proteção "na fronteira". Esta tendência é compatível com o novo desenho de política industrial que se consolida nos países da OCDE e que, sem obstaculizar a dinâmica da internacionalização da indústria, busca permitir à indústria nacional *"enfrentar a concorrência, para a exploração das oportunidades tecnológicas"*, donde *"a alta prioridade concedida hoje às medidas que se destinam a reforçar o potencial tecnológico do conjunto da indústria, sem discriminação de tamanho ou de setor"* (OCDE, 1989).

Nesta perspectiva, é previsível que as formas de concorrência se apoiem, no setor, em fortes barreiras tecnológicas à entrada e na configuração de oligopólios em rede articulando grandes empresas entre elas e estas com um espectro qualificado de fornecedores.

Os principais obstáculos à expansão do comércio internacional, neste cenário, vinculam-se aos mecanismos institucionais que sancionam os esforços empresariais pela perenização da "renda de inovação" e que estão na origem do chamado "protecionismo tecnológico" (Ernst e O'Connor, 1990). Quanto maior a instabilidade das configurações oligopólicas que emergirem nos diferentes segmentos do setor, maiores os riscos de se intensificar o recurso ao "protecionismo tecnológico" e maiores os obstáculos à difusão internacional das inovações, penalizando for-

temente os *latecomers* na corrida tecnológica e reduzindo a competitividade das exportações industriais destes, bem como a viabilidade de novas formas de cooperação entre empresas da zona OCDE e dos NPIS em setores de tecnologia avançada.

Se os patamares mínimos de investimentos em P&D, em capacidade de produção e em redes de comercialização só tendem a crescer, constituindo por si só poderosa barreira à entrada de *new-comers*, outros fatores tendem a reduzir o escopo de ação destes, entre os quais, a produção de normas e padrões técnicas, no bojo do desenvolvimento tecnológico. Estas normas "são estabelecidas de fato pelos produtores dominantes ou de jure por organizações de normalização nacionais ou internacionais" (Ernst e O'Connor, 1990), podendo-se distinguir entre normas técnicas e padrões técnicos emergentes.

As normas técnicas, que se sofisticam à medida em que cresce a importância da qualidade como atributo do produto, frequentemente representam uma efetiva barreira ao comércio e, ao serem adotadas na rotina de compras governamentais, beneficiam os produtores nacionais vis à vis dos fornecedores estrangeiros. Para estes últimos, "o atendimento a estas normas pode ser custoso e time-consuming, requerendo frequentemente vultuosos investimentos em equipamento e um detalhado conhecimento dos sistemas subjacentes à aplicação das normas" (Ernst e O'Connor, 1990). As normas técnicas governamentais foram consideradas a principal barreira ao comércio pelas 20.000 empresas industriais da CEE submetidas a pesquisa acerca do tema "barreiras comer-

ciais", sendo considerada na categoria de barreira *cost-increasing* e, em menor escala, como *market-entry restriction* (Emerson et alli, 1988).

Os custos econômicos das barreiras técnicas incidem sobre empresas, poder público e consumidores, da forma seguinte:

**a) empresas**

- i) duplicação de custos de P&D;
- ii) perda de eficiência produtiva, em função da necessidade de adaptar os ciclos de produção aos diferentes requisitos impostos pelas normas;
- iii) custos elevados de estoque e de distribuição; e
- iv) perda de competitividade internacional como resultado do tamanho reduzido do mercado nacional.

**b) poder público**

- i) duplicação dos custos de teste e certificação.

**c) consumidores**

- i) custos diretos de produção e controle (ver a e b) transferidas a preços e impostos; e
- ii) perdas indiretas, devidas à redução da compe

titividade associadas à fragmentação dos mercados e às suas diferentes normas (Emerson et alli, 1988).

O setor de equipamentos mecânicos apareceu, na pesquisa da CEE, como um dos mais prejudicados, em seu comércio, pela heterogeneidade de normas técnicas entre países da Comunidade. Este dado ressaltou a relevância, para o setor, das normas técnicas como barreira ao comércio, ao mesmo tempo em que evidencia, para um país como o Brasil, a necessidade de adaptar-se aos padrões OCDE, os quais tendem a se harmonizar em função da dinâmica de unificação da CEE e das estreitas consultas que representantes da Comunidade e dos Estados Unidos têm mantido sobre esta questão, nos últimos tempos.

Para o Brasil, a questão das normas técnicas coloca-se como barreira ao comércio não só pela inexistência de normas ou diferenças das normas brasileiras em relação às de países desenvolvidos, mas também pela baixa qualidade do produto exportado (ABNT, 1988). Neste contexto, as ações empresariais e governamentais na área de normatização e qualidade são o principal mecanismo a ativar, pois é inevitável que, com a sofisticação da demanda dos países desenvolvidos e a difusão internacional de novas tecnologias, os padrões requeridos de qualidade dos produtos se elevem, marginalizando os fornecedores que não os atendam.

No que diz respeito aos padrões técnicos emergentes, trata-se de fenômeno recente, em que o estabelecimento de um pa

drão técnico torna-se ele mesmo objeto de estratégias competitivas das empresas e países. Se as normas técnicas são, como se viu, principalmente barreiras ditas *cost-increasing*, neste caso, está-se diante de um mecanismo que, ao funcionar como barreira, restringe a entrada de novos concorrentes.

Embora a dinâmica de inovação e de difusão de novas tecnologias não exclua a coexistência de padrões que compitam entre si (Ernst e O'Connor, 1990), os elevados custos de P&D levam as empresas a buscar, através de "pesquisas de tipo pré-competitivo (...), a fixação de um quadro técnico de determinação das soluções concretas", que funcionaria como estabelecimento de uma "regra do jogo entre os parceiros". Desta forma, "as soluções concebidas por cada um dos participantes correm menos riscos de serem colocadas em cheque pelo aparecimento brutal de uma alternativa nascida dos resultados de uma orientação tecnológica totalmente diferente" (Mytelka e Delapierre, 1988).

Se as barreiras ao comércio representadas pelas normas técnicas e pela emergência "privada" de padrões devem se tornar particularmente ativas ao longo dos próximos anos, nos setores de bens de capital e de novas tecnologias, isto não significa que as barreiras tarifárias e não-tarifárias perderão toda relevância como fatores condicionantes dos fluxos de comércio internacional.

Na realidade, o setor de bens de capital foi pouco afetado pela evolução da política comercial dos países desenvolvidos nos anos 80, a proliferação de barreiras não-tarifárias



que caracterizou esta evolução atingindo sobretudo as exportações dos países em desenvolvimento naqueles setores onde os custos de ajustamento estrutural dos países importadores revelam-se particularmente elevados em termos sociais e econômicos: são, principalmente, setores industriais de forte intensidade de mão de obra (têxteis, calçados, vestuário) e/ou setores capital-intensivo, produtores de bens intermediários de tecnologia difundida (siderurgia, petroquímicos e automóveis).

O dinamismo do comércio intra-industrial e infra-firma nos diversos segmentos de máquinas e equipamentos e a pequena incidência de barreiras não-tarifárias no comércio internacional destes segmentos apontam para um cenário em que os desafios competitivos vinculados às inovações tecnológicas e à redistribuição de vantagens comparativas entre empresas e países serão enfrentados de acordo com os novos preceitos de política industrial adotadas nos países da OCDE.

Estes preceitos, se por um lado criam condições permissivas para a expansão do protecionismo tecnológico, por outro desenvolvem-se como uma "solução de compromisso" entre os objetivos nacionais de competitividade e as regras acordadas plurilateralmente pelos países desenvolvidos, em instituições com a OCDE. Neste sentido, estes preceitos se pretendem a adaptação da proposta de "ajustamento positivo", apresentada pela OCDE como um conjunto de diretrizes para a formulação de políticas estruturais (Lawrence, 1988), às condições de concorrência em que se opera o processo de internacionalização dos ramos mais dinâmicos da indústria.

Isto significa que a política industrial que se con-solida nos países desenvolvidos, ao mesmo tempo em que busca cap-turar para a indústria nacional os benefícios oriundos da lide-rança tecnológica e produtiva nos setores mais dinâmicos, não blo-queia a dinâmica de internacionalização que envolve empresas dos diferentes países e, portanto, não abre, para as formas — tradicionais ou não — de protecionismo comercial, perspectivas de proliferação.

A política comercial que se articula a esta nova con-cepção de política industrial baseia-se antes na prioridade con-cedida ao princípio da reciprocidade e aos chamados novos temas da Rodada do Uruguai do GATT do que na adoção de medidas de pro-teção "na fronteira."

Como tem-se ressaltado, porém, ao longo deste traba-lho, as perspectivas de que o processo de reestruturação indus-trial nos anos 90 se faça sem incremento do protecionismo então condicionados pelos desequilíbrios internacionais entre países-líderes herdados dos anos 80 e, principalmente, pela forma e pe-lo ritmo que tomar a absorção destes desequilíbrios nos anos 90.

No que diz respeito aos aspectos macroeconômicos<sup>(\*)</sup>, em que pese a possibilidade de que o ajustamento venha a indu-zir novos fluxos de investimentos diretos para países como o

(\*) Não se discutiu, por ultrapassar o escopo do trabalho, o tema da glo-balização financeira (UNCTAD, 1990), que condiciona os esforços de coor-denação de políticas macroeconômicas no G-7 e que constitui importante fator de propagação de instabilidade financeira entre os diferentes paí-ses, por acentuar a volatilidade das taxas cambiais, pressionando taxas de juros, etc.

Brasil (Fritsch e Franco, 1990), os próximos anos tendem a produzir mais ameaças do que oportunidades. Baixas taxas de crescimento e mudanças fortes nas paridades podem incentivar as reações protecionistas, mesmo se se deva admitir que o setor mecânico não é daqueles onde a ameaça de protecionismo comercial é mais forte.

Neste contexto, tem-se ressaltado a importância de os países da OCDE produzirem, principalmente no que se refere às indústrias ditas estratégicas, um consenso e um cenário cooperativo que impeça a proliferação de medidas unilaterais afetando o comércio e a concorrência e que incentive os programas de cooperação industrial e tecnológica inter-blocos regionais (Jacquemin e Sapir, 1990).

A geração deste tipo de consenso deve se beneficiar do fato de que, nestes setores, a tradição de proteção na fronteira não é sólida e de que os princípios de política industrial a ele aplicados no período recente não incluem com prioridade a administração do comércio e, portanto, não tendem a inibir os fluxos de intercâmbio. Neste sentido, o padrão de ajustamento setorial deve ser mais do tipo "geração de competitividade" do que do tipo "protecionismo comercial", viabilizando o aprofundamento da internacionalização industrial e o início de um novo ciclo de "de-localização" que pode vir a beneficiar os NPIs, Brasil inclusive.

Estas tendências são particularmente favoráveis à implementação de estratégias de "desintegração vertical", viabili

zadas, a nível de firmas, pela internacionalização das fontes de suprimento e da rede de subcontratados e por associações e *joint ventures* com empresas estrangeiras e, a nível de política, por acordos setoriais (bilaterais ou plurilaterais) de complementação que priorizem o Cone Sul e parceiros selecionados dos países desenvolvidos.

No entanto, o forte condicionante que se impõe, no plano doméstico e das relações econômicas internacionais do Brasil, para a concretização destas tendências positivas refere-se ao atingimento de uma situação de estabilidade macroeconômica.

Na realidade, os efeitos presentes do quadro de instabilidade macro sobre os investimentos (domésticos e externos) pode comprometer de forma durável a capacidade de reestruturação e de desenvolvimento industrial do país, principalmente em indústrias intensivas em tecnologia.

Neste contexto, ampliar-se-ia o diferencial de produtividade do Brasil em relação aos países desenvolvidos e aos NPIs da Ásia e o país ficaria à margem dos circuitos de difusão da "nova cultura técnica" (OCDE, 1989), sendo incapaz de atrair investimentos, quando a convergência de processos setoriais e globais (macroeconômicos) de ajustamento na zona OCDE incentivar um novo ciclo de "delocalização" da produção industrial do centro para a "periferia próxima".

Estas considerações ressaltam a importância dos fatores domésticos para potencializar os efeitos de tendências pre-

visíveis da economia internacional. Neste sentido, a estabilidade macroeconômica e a redução do peso da dívida externa, aparecem como condicionamentos extremamente fortes a que se superem as tendências à "evicção" e marginalização do país do circuito dinâmico da economia internacional e para que se logre, na década de 90, uma reconexão que — via comércio, principalmente, mas também via investimentos diretos — permita ao país beneficiar-se, em termos de crescimento econômico, de um modelo de inserção internacional menos autárquico.

BIBLIOGRAFIA

- 01 - ABNT (1988) - Programa ABNT-Exportação - Relatório de Recomiendação - maio 1988.
- 02 - ADDA, J. e COLIN, R. (1990) - Est - Sud: Les risques d'eviction in Observations et Diagnostics Economiques - n° 34, nov. 1990, Presses de la FNSP, Paris.
- 03 - AGLIETTA, M. (1986) - Les traits permanents de la régulation sociale aux Etats - Unis, in Capitalismes Fin de siècle - org. R. Boyer - Ed. PUF, 1986, Paris.
- 04 - AGLIETTA, M. (1988) - Stabilité dynamique et transformations des régimes monétaires internationaux - EHESS, 1989, Paris.
- 05 - BOYER, R. e MISTRAL, J. (1988) - Le bout du tunnel? Stratégies conservatrices et nouveau régime d'accumulation miméo, 1988, Paris.
- 06 - BOYER, R. (1990a) - The transformations of modern capitalism, Cepremap, 1990, Paris.
- 07 - BOYER, R. (1990b) - New directions in management practices and work organization - Cepremap, 1990, Paris.
- 08 - BRENDER, A. (1988) - Un choc de nations - Ed. Hatier, 1988, Paris.
- 09 - DELMAS, P. e ROY, G. (1989) - Industrie américaine: la faiblesse au coeur - in EPI n° 37, 1° trimestre, 1989, Paris.

- 10 - DOURILLE, E. (1990) - Le système productif japonais joue la carte de la globalisation - in Economie et Statistique - n° 232 - mai 1990, INSEE, Paris.
- 11 - EMERSON, M. et alli (1988) - The Economic of 1992 - Oxford Univ. Press, 1988, Oxford.
- 12 - ERNST, D. e O'CONNOR, D. (1990) - Technology and global competition: the challenges for NIES - OECD Development Center Studies - DC OECD, 1990, Paris.
- 13 - FARDOUST, S. e DARESHWAR, A. (1990) - A long-term outlook for the world economy: issues and projections for the 1990's, Policy and research series n° 12, The World Bank, 1990, Washington, DC.
- 14 - FAJNZYLBER, F. (1990) - Sobre a impostergável reestruturação industrial da América Latina - in RBCE n° 27, jan/fev 1990, FUNCEX, 1990, Rio.
- 15 - FRITSCH, W. e FRANCO, G. (1990) - Foreign direct investment and industrial restructuring in Brazil: trends and policy issues - OECD Development Center (forthcoming), 1990, Paris.
- 16 - LAMY, P. (1990) - Poder reside na coesão social - in World Media/A Nova desordem mundial 3 - Suplemento à Folha de São Paulo, 21.12.1990, São Paulo.
- 17 - LARA RESENDE, A. (1990) - Da inflação crônica à hiperinflação: observações sobre o quadro atual - in Brasil:

Agenda para sair da crise - inflação e déficit público. Fórum Nacional - Idéias para a modernização do Brasil - José Olympio Editora, 1990, Rio.

- 18 - LAWRENCE, R. (1988) - Structural adjustment policies in developed countries - report to UNCTAD secretariat. United nations, 1988, Genève.
- 19 - LAFAY, G. et alli (1989) - La fin des avantages acquis - Economica, 1989, Paris.
- 20 - MISTRAL, J. (1986) - Régime international et trajectoires nationales - in Capitalismes fin de siècle - org. R. Boyer, Ed. PUF, 1986, Paris.
- 21 - MYTELKA, L.K. e DELAPIERRE, M. (1988) - Décomposition, Récomposition des oligopoles, in Economies et Société n° 11, 12/88, Paris.
- 22 - OCDE (1984) - L'aide des pouvoirs publics dans la perspective de l'ajustement positif - in L'Observateur de l'OCDE, n° 129, juillet 1984, Paris.
- 23 - OCDE (1990) - Progress in Structural Reform - Supplement to OECD Economic Outlook 47, OECD, 1990, Paris.
- 24 - OCDE (1989) - L'investissement direct international et le nouvel environnement international - OCDE, 1989, Paris.
- 25 - OCDE - Centre de Développement (1989) - Programme de Re-