

REVISTA TÓPICOS

A REDEMOCRATIZAÇÃO NO BRASIL E A REABERTURA COMERCIAL: O INVESTIMENTO DIRETO EXTERNO COMO PROPULSOR DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL APÓS A REDEMOCRATIZAÇÃO

DOI: 10.5281/zenodo.12538883

André Luiz Santos de Oliveira¹

RESUMO

O Brasil enfrentou vinte e um anos de ditadura militar - 1964 a 1985 – período em que predominava restrições às relações comerciais externas do país, adotando-se o paradigma do nacional-desenvolvimentismo, a autonomia pela distância e industrialização para substituição das importações (ISI). A partir de meados dos anos 70 o Brasil entra em processo gradativo de redemocratização com abertura comercial. O Federalismo foi reconstruído a partir da promulgação Constituição Federal de 1988, onde houve redemocratização e a descentralização do poder que aliado a recente herança do regime fechado, teve o efeito de intensificar as desigualdades inter-regionais do país. No que se levanta a questão: poderia a intensificação do Investimento Direto Externo (IDE) direcionado as sub-regiões do país conduzidos por assertivas políticas comerciais, terem o

REVISTA TÓPICOS - ISSN: 2965-6672

REVISTA TÓPICOS

condão de compensar o legado de desigualdade do Federalismo?

Palavras-chave: Redemocratização; abertura comercial; federalismo; IDE

1. Introdução

Durante os vinte e um anos de ditadura militar (1964 – 1985) que assolou o país, predominou como política externa, o fechamento do mercado nacional às relações comerciais externas, como medida de autonomia e proteção ao mercado doméstico, que se baseava no modelo de industrialização para substituição das importações (ISI), de cunho nacional- desenvolvimentista.

Esforços desenvolvimentistas, manutenção de autonomia com isolamento, precarização e acentuada desigualdades regionais eram elementos que faziam parte desse contexto socioeconômico. A partir de meados dos anos 70, delineiam-se os primeiros esforços institucionais no sentido da redemocratização do país. Tal processo se intensifica a partir de 1985, sendo a ele inerente o processo de reabertura comercial do país ao comércio exterior.

O presente artigo pretende descrever e explorar a partir da literatura a cerca do tema, o processo da reabertura comercial brasileira que ocorre paralelamente ao processo de redemocratização do país, utilizando-se como escopo o período que abrange os governos de José Sarney até o de Luis Inácio Lula da Silva, sob o viés da política externa de cada um desses governos.

REVISTA TÓPICOS

Enfatizaremos dentro das políticas de comércio exterior o aspecto da intensificação do fluxo de Investimento Direto Estrangeiro no Brasil (IDE), com o paralelo da abertura ou ampliação de empresas transnacionais no país no referido período e os possíveis impactos para a economia e realidade sociopolítica do país.

Buscamos ainda, tentar detectar possíveis relações entre o federalismo, que foi reconstruído a partir da redemocratização do país e Constituição Federal de 1988, com o aprofundamento das desigualdades regionais do país e o eventual papel do IDE a ser explorado como um dos vetores compensatórios do fenômeno da desigualdade regional.

2. Contexto histórico da Redemocratização

Buscando-se de forma sucinta traçar uma contextualização histórica do processo de redemocratização do país, em parte, que se dá em paralelo ao processo de abertura comercial, podemos considerar que foi ainda durante o período da ditadura militar, no governo Geisel (1974-1979) que já eram delineadas algumas ações que prenunciavam a abertura do regime. Essa postura foi continuada e desenvolvida no governo do, também militar, João Figueiredo (1979-1985), em cuja gestão foi aprovada a Lei da Anistia de 1979, quando se permitiu o retorno ao país dos exilados e presos políticos ganharam a liberdade; promove também uma reforma partidária, extinguindo o bipartidarismo (entre ARENA e MDB), possibilitando o surgimento de novos partidos; o restabelecimento de eleições diretas para governadores dos estados em 1982, eleições em que o PMDB, maior

REVISTA TÓPICOS

partido de oposição da época, consegue eleger vários governadores no país, indicando a falta de prestígio dos militares junto à população².

Uma vez frustrada a medida Dante de Oliveira em 1984, que clamava por eleições diretas para presidente, em 1985 o colégio eleitoral escolhe o civil Tancredo Neves para presidente da república, que, porém, falece antes mesmo de tomar posse, sendo substituído pelo seu vice-presidente José Sarney. A sua posse é considerada, como marco do fim dos 21 anos de ditadura militar no país, reinstalando-se gradativamente a democracia. O Brasil só viria a eleger um presidente diretamente em 1989, um ano após ter sido promulgada a Constituição Federal de 1988, chamada de Constituição Cidadã.

No cenário internacional, a década de 1980 trouxe uma onda de redemocratização que assolava o leste europeu e América Latina, conhecida como “terceira onda”, sendo marcada pela descentralização política e financeira para governos subnacionais, sendo outra característica da década a elaboração de novas constituições em alguns países, oportunizando repactuações e novos compromissos políticos e sociais. No caso de países federativos, como o Brasil, a redemocratização, descentralização e a nova constituição, fizeram mudar o papel desempenhado dos entes federativos, sendo tais fatores acompanhados por maior controle fiscal como pauta de novas agendas econômicas, gerando variadas tensões e dificuldades em relação ao cumprimento de compromissos e anseios assumidos no contexto da redemocratização.^{3 4}

REVISTA TÓPICOS

Para Souza (1999), o federalismo foi uma das instituições que acabaram sendo reconstruídas após a redemocratização e a descentralização. Mas tal descentralização não se dar de forma abrupta ou radical. “Isto porque o federalismo brasileiro não se formou pela dicotomia entre centralização versus descentralização, mas sim por um continuum entre esses processos, o qual sempre guiou as relações de poder entre as esferas central, regionais e locais”.⁵

Segundo Fonseca (2011), quanto à política externa, não se verificou nessa fase qualquer corte abrupto com as posturas do período da ditadura, derivando-se da linha institucional-burocrática adotada pelo Itamaraty. Configurando-se um cenário complexo para enfrentamento do governo José Sarney.

José Sarney chegou ao poder com um contexto interno que não era de todo favorável, descrito pelo próprio Presidente como ‘um Brasil composto por diversos Brasis’, referindo também que o início do seu mandato começara com a explosão simultânea de três crises: política, econômica e social. Assim, a nível interno as primeiras medidas do Governo prenderam-se com a estabilização do país o

REVISTA TÓPICOS - ISSN: 2965-6672

REVISTA TÓPICOS

que exigia a adopção de medidas para a redução da dívida externa. ‘A crise da dívida’, originada no Governo anterior, era resultante do esgotamento do modelo económico iniciado na década de 1930, que tinha o Estado como actor central e se baseava na substituição das importações. Sarney preconizava por isso a necessidade de reduzir o papel do Estado na economia [...].⁶

3. Evolução da Política externa brasileira e abertura comercial nas décadas de 1980 e 1990

Dentro da proposta do presente trabalho, buscando nos ater aos aspectos relacionados à política comercial externa brasileira no escopo do processo de redemocratização do país, passamos a descrever e em certa medida explorar, o período que abrange o final da ditadura militar e mais especificamente os períodos de governos dos presidentes José Sarney a Luiz Inácio Lula da Silva.

Em linhas gerais, durante a Guerra Fria a estratégia da política externa brasileira se restringe a idéia de manter a “autonomia pela distância”, na

REVISTA TÓPICOS

qual se permitia um vínculo ao ocidente, porém, com certo afastamento do seu líder, os Estados Unidos da América⁷.

Buscando uma definição de Política Comercial poderíamos dizer tratar-se das medidas, estratégias, regramentos e condutas adotados por um governo em suas relações comerciais com outras nações, geralmente alinhando-se com um ideário já institucionalmente estabelecido no todo ou em parte, ou mais elaboradamente, poderíamos trazer a lição de Santos, 2013, em alusão a demais autores:

Política comercial (ou política de comércio) de um país é qualquer política implementada pelo seu Governo e que tenha como objetivo reger as relações comerciais com outras nações, individualmente ou em blocos. Essas políticas podem ser, grosso modo, de cunho protecionista ou liberal; os principais instrumentos a disposição de seus formuladores são: tarifas, cotas de importação, restrições ou subsídios às exportações, necessidades de requisitos locais, regimes de drawback,

REVISTA TÓPICOS

incentivos à atividade exportadora, licenças de importação entre outros.⁸

O Estado brasileiro, durante o regime militar, reafirma sua pretensão em ser o principal propulsor do desenvolvimento no país. A promoção da indústria nacional nos diz o mesmo autor, era a principal meta dentro desse projeto desenvolvimentista dos governos militares, consistindo na continuidade ao programa de substituição de importações com forte investimento nas indústrias de base.

A política externa brasileira nos anos 1980, dentro da linha do “pragmatismo responsável” herdado da gestão Geisel, vivenciava o desafio de manter a sua inserção no mercado internacional do “globalismo”, tendo como pano de fundo uma tripla crise – a de ordem internacional com a Guerra Fria; a crise de legitimidade do desgastado regime militar e na economia, a progressiva crise do modelo nacional-desenvolvimentista, que se desenrolava desde os anos 70 e que era caracterizado por grande endividamento externo, que corroe as economias dos países de terceiro mundo, levando-a a ser chamada de “crise da dívida”.⁹

Nessa toada, sobretudo a partir dos anos 70, a política comercial externa, consistia na promoção de exportações, protegendo, contudo, a indústria doméstica. Para este fim, o modelo institucional centralizado na normatividade e de gestão dos instrumentos (de promoção, de

REVISTA TÓPICOS

financiamento entre outros) na Carteira de Comércio Exterior (CACEX), agência estatal ligada ao Banco do Brasil”¹⁰

Com o falecimento de Tancredo Neves que tinha pretensões de estreitamento de relações com os Estados Unidos, toma posse como presidente José Sarney (1985-1990) que acabou predominantemente se prendendo ao pacto nacional-desenvolvimentista, representado pelo chamado “centrão” (PMDB-PFL), que objetivava manter orientação globalista para a política externa brasileira.¹¹

Mesmo que o chanceler de fato Paulo Tarso, já expressasse opinião favorável a uma postura liberal por parte do Estado brasileiro em uma inserção internacional, o processo de aprendizado acabou se mostrando muito lento, nem “as pressões estruturais, exercidas principalmente pelos Estados Unidos sobre as atitudes mais protecionistas do Brasil, não foram capazes de, por si próprias, causar uma ruptura”¹².

Até 1988, os parâmetros tradicionais davam sentido a políticas protecionistas, ligadas à idéia de autonomia pela distância. Isso influenciava o conjunto da política exterior, também em temas não relacionados à economia. No final do governo Sarney foram-se esboçando mudanças importantes no sentido

REVISTA TÓPICOS - ISSN: 2965-6672

REVISTA TÓPICOS

de absorver a evolução de cunho acentuadamente liberal que a globalização introduzia, simbolizadas pelas negociações na Rodada Uruguai do Gatt.¹³

O presidente José Sarney, entrega a Fernando Collor um Estado extremamente fragilizado, tanto no que tange às suas relações com o mercado, quanto aos centros de poder político mundial. Nas relações externas do Estado brasileiro predominavam relações conturbadas com os principais centros de poder político, em virtude da moratória da dívida externa brasileira. Outros pontos dificultantes foram a política protecionista do mercado interno; o fato do Brasil sustentar uma política externa refratária aos regimes comumente impostos aos países ocidentais, acrescentando-se a tudo isso, o fato do Brasil está em baixa em relação aos fluxos de capital externo, sobretudo financeiros.¹⁴

O Governo de Fernando Collor de Mello (1990 - 1992) é considerado o marco zero do processo de liberalização¹⁵ e “período conclusivo da abertura democrática no Brasil”¹⁶

O período do governo Fernando Collor é marcado no plano internacional pela crise de transição com o fim da Guerra Fria, fase de importantes mudanças nas dinâmicas das relações globais e crise nos países que compunham o chamado terceiro mundo. Estavam entre as promessas de sua

REVISTA TÓPICOS

campanha eleitoral as idéias de “modernização, inserção competitiva na economia mundial e procura de um lugar no ‘primeiro mundo’”.

No Brasil, era acirrado o debate entre os que defendiam o estreitamento das relações com os Estados Unidos, aos moldes do Consenso de Washington, com alinhamento das políticas internas de acordo com a sua orientação e os que defendiam um posicionamento diverso, beneficiando-se com a adaptação às mudanças que ocorriam internacionalmente, sendo o primeiro paradigma o escolhido por Collor, acolhendo posicionamento de corrente minoritária no Itamaraty.¹⁷

Dentro do contexto da crise internacional pós Guerra Fria e a “implosão do terceiro mundo como bloco de interesses convergentes”, Casarões (2011), racionaliza o alinhamento do governo Collor com os Estados Unidos, ressaltando seu caráter “condicional e instrumental”, nos termos a seguir:

A aproximação do Brasil com os Estados Unidos – fato que caracteriza a política externa do governo Collor – deu - se menos pela afirmação dos EUA como o único poder global e mais pelo fato de que, em qualquer hipótese, não havia nenhum outro centro de poder consolidado o bastante, seja em sua dimensão político-militar ou econômico-comercial, em

REVISTA TÓPICOS - ISSN: 2965-6672

REVISTA TÓPICOS

torno do qual os interesses brasileiros pudessem gravitar¹⁸

Também em tom complacente, Andrade (2011), trata das intenções iniciais do governo Collor no que tange à sua política de comércio exterior, a qual teria sido a maior abertura unilateral de comércio da história nacional, no que ficou conhecido como a “segunda abertura dos portos”, em alusão ao decreto do período colonial que “abriu os portos às nações amigas”.

O discurso modernizador do presidente Fernando Collor de Mello visava um choque de concorrência que lograsse quebrar as indústrias que julgava artificiais, e que, em suas palavras, produziam “carroças”, ao abastecer as classes médias de bens de consumo importados mais baratos e de melhor qualidade; e forçar a indústria (remanescente) a investir em sua modernização e em ganhos de produtividade. A estratégia de protagonismo entre os pares do terceiro mundo foi também deixada de lado; de

REVISTA TÓPICOS - ISSN: 2965-6672

REVISTA TÓPICOS

acordo com o discurso presidencial o país deveria negar o terceiro mundo e se inserir no primeiro, já que seria melhor ser o último dos primeiros que o primeiro dos últimos.¹⁹

Diferentemente de outros autores que enquadram a proposta do governo Collor, como estritamente neoliberais, Sallum Jr. (2011), defende que suas reformas liberais teriam sido orientadas não por uma, mas duas diferentes diretrizes, sendo, portanto, além daquela do receituário neoliberal, a da “integração competitiva”, não sendo acurado, assim, a idéia de que o reformismo liberal projetado por Collor, deva ser enquadrado de forma reducionista como neoliberalismo.

Continua a nos dizer o autor que o padrão do nacional-desenvolvimentismo, vigente até essa fase, apesar de ter se tornado inviável devido à crescente dívida externa e aos desequilíbrios fiscais na década de 80, ainda encontrava muitos defensores, fazendo o reformismo liberal pretendido por Collor, encontrar grande resistência por parte das agências econômicas do estado e por parte do empresariado mais dependente das políticas estatais. Já no plano político, não havia tal resistência, ainda que as forças e os partidos de esquerda almejassem uma “renovação” com “inflexão à esquerda”.²⁰

REVISTA TÓPICOS

A idéia central da “integração competitiva” era o de transferir o centro motor do desenvolvimento brasileiro para a iniciativa privada com redução da função empresarial do estado e abertura da economia brasileira para o exterior.

A proposta foi a de uma “reestruturação do sistema produtivo brasileiro”, com a intenção de torná-lo competitivo no plano internacional, mas de forma diferente do padrão neoliberal de simples “ajuste passivo” aos dinamismos do capitalismo mundial.

Nessa proposta, seriam implementadas formulações e execuções de “políticas industriais” de estímulo ao setor empresarial privado, materializando-se aí uma diferença elementar em relação ao neoliberalismo, sendo ainda outra diferença, o fato de se tratar de um nacionalismo não defensivo, mas de afirmação nacional no plano exterior.²¹

Foi no governo de Fernando Collor, no ano de 1991, dentro de medidas liberalizantes do governo brasileiro que foi estabelecido o Tratado de Assunção, através do qual é criado o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), do qual trataremos mais adiante neste trabalho.

Apesar de Collor de Melo ter tido certa contundência sobre os princípios da insuficiente política externa até ali adotada, não foi capaz de em sua curta gestão “consolidar um novo conjunto de princípios”. Configurava-se uma “crise de transição”, na qual já eram sinalizadas novas orientações – “o MERCOSUL, a reforma monetária, a diversificação de relações, a candidatura ao Conselho de Segurança” – sem entretanto ser implementado

REVISTA TÓPICOS

um novo modelo, persistindo a velha dicotomia entre os autonomistas e de outro lado os liberais.²²

O início do breve mandato de Itamar Franco (de 29 dezembro de 1992 a 01 de janeiro de 1995), é marcado por crise similar a legada por José Sarney, em 1990. Itamar Franco concentra esforços na contenção da crise doméstica, delegando a totalidade das demandas de política externa para o Itamaraty, cujo ministro das Relações Exteriores era Fernando Henrique Cardoso (FHC). Itamar sem fragilizar a condição do país, nem seguir a risca as diretrizes de Washington, consegue definir importantes estratégias para a política externa e econômica, com ativa participação de Fernando Henrique Cardoso, que reorganiza o Itamaraty, que reconhece ainda a importância de concomitantemente fortalecer à América do Sul.²³

Em 1992, Celso Amorim, substitui FHC no comando do Itamaraty, contudo, este não muda os rumos da política externa do país, que defende a estratégia da inserção internacional do país através do Conselho de Segurança das Nações Unidas, antiga ambição da diplomacia brasileira. Os impactos da crise econômica são aliviados com o lançamento do Plano Real, de 1994, pelo então ministro da fazenda Fernando Henrique Cardoso, que leva a certo controle da inflação, aumento do consumo interno e a recuperação da economia brasileira, contribuindo para melhor projeção do país no contexto internacional. O sucesso do Plano Real teve ainda o condão de dar as condições para a vitória de FHC, nas eleições para a presidência da república em 1994 (Idem).

REVISTA TÓPICOS

Sobre a gestão Itamar Franco em relação ao governo de Fernando Collor, analisa Fonseca (2011):

Itamar Franco foi, em tudo, distinto do anterior, pois em vez de fragilizar a condição do país conseguiu definir algumas estratégias para a política externa e econômica, que nem sempre seguiram as diretrizes dos Estados Unidos. tanto no quadro da política externa como da recuperação econômica, fhc teve um papel fulcral. Ao nível da política externa começou por reorganizar o Itamaraty, e reconheceu a necessidade de «adicionar uma base sólida à nossa própria região, se não for por outra razão, pelo menos para aumentar a nossa capacidade de negociação», embora isso não significasse uma ruptura das relações com os Estados Unidos.²⁴

REVISTA TÓPICOS

Eleito Presidente, FHC (1995 a 1998 e 1999 a 2002) promove em sua gestão a busca pelo aprofundamento dos meios que buscava substituir na política externa brasileira, a agenda reativa, “dominada pela lógica da autonomia pela distância, que prevaleceu na maior parte do período da Guerra Fria estendendo-se até 1988, por uma agenda internacional proativa, determinada pela lógica da autonomia pela integração”. Tal visão sobre a política externa brasileira teria se renunciado no governo Collor de Mello, com tímida continuidade no governo de Itamar Franco²⁵

Os referidos autores destacam algumas mudanças favoráveis da gestão FHC:

Entre os resultados das mudanças favoráveis ao Brasil nos mandatos de FHC podemos citar: a confiabilidade despertada pelo país no exterior, possibilitando a atração de investimentos externos diretos, significativamente importantes para o sucesso da estabilidade macroeconômica; o apoio de organismos multilaterais e de governos de países desenvolvidos em momentos de ameaça de crise financeira e econômica, como a crise cambial de 1999²⁶

REVISTA TÓPICOS - ISSN: 2965-6672

REVISTA TÓPICOS

Em novembro de 2002, Luiz Inácio Lula da Silva do partido dos trabalhadores (PT), é eleito presidente da república, gerando suspense e preocupações por parte de Wall Street e mercados sobre o que esperar de um presidente considerado socialista, ou qual seria seu posicionamento sobre as reformas orientadas para o mercado e a estabilidade financeira alcançados por seu antecessor Fernando Henrique Cardoso.

Por outro lado, a vitória do PT representou importante vitória para as forças de defesa da justiça social, para a tomada de decisão participativa, para uma governança honesta e transparente, e principalmente para uma rejeição do paradigma neoliberal. Porém, constatou-se na prática, que a gestão de Lula da Silva não transitou nem em um extremo ou outro, não foi um esquerdista radical, não promoveu medidas populistas redistributivas incoscientemente, nem foi abertamente antineoliberal. Não representou, enfim, uma clara alternativa de esquerda para o Consenso de Washington ou um novo estilo político como uma alternativa ao padrão tradicional do Brasil de construção de coalizões e negociação.²⁷

O desempenho geral da gestão Lula em uma série de indicadores econômicos foi considerado bom, tanto em relação ao passado, quanto em relação aos demais países da América Latina no período. O que para os referidos autores, tal relativo sucesso, não seria um reflexo de uma ruptura com o passado ou de uma inversão de prioridades. Lula, teria se beneficiado de uma economia internacional “excepcionalmente positiva até

REVISTA TÓPICOS

2008” e por dar continuidade as políticas de Fernando Henrique Cardoso. Ainda para os mesmos autores, Lula teria, outrossim, o mérito de ter conseguido minimizar os efeitos da crise internacional de 2009 sobre a economia brasileira.²⁸

O triunfo dessa orientação pragmática para o mercado, torna-se um consenso central na política do Brasil o que também é seguido pelo Chile, sendo ambos considerados naquela fase como governos de “esquerda moderada”. Ainda Segundo Weyland, Madrid & Hunter (2010), essa orientação pragmática para o mercado seria marcada por três elementos cruciais:

primeiro e acima de tudo, um firme compromisso com a estabilidade monetária; Em segundo lugar, uma abordagem flexível relativamente ao resto da agenda da reforma do mercado (isto é, a adesão incompleta ao programa de política do Consenso de Washington); e, finalmente, um compromisso para resolver alguns dos problemas fundamentais de pobreza e desigualdade do país.²⁹

REVISTA TÓPICOS

As políticas brasileiras desta fase, ajudam o país a alcançar estabilidade, ter algum crescimento e fomentar um ânimo de correção gradativa de históricas injustiças sociais. O que foi um feito considerável.

As relações brasileiras no plano regional, dentro do processo de redemocratização do país, tem com um de seus destaques a criação do MERCOSUL, em 1991, fruto da articulação entre Brasil e Argentina, sendo compreendido como uma das medidas viabilizantes da liberalização da economia brasileira no governo Fernando Collor. Contudo, apenas no governo de Itamar Franco que o MERCOSUL passa a ser reconhecido como de importância estratégica para o país.³⁰

Importante salientar que integração regional, independentemente da política externa adotada por um governo, atende a princípio da Constituição Federal de 1988 consubstanciado em seu artigo quarto, parágrafo único.³¹

De fato, desde a segunda metade da década de 1980, diante da crise econômica dos países do terceiro mundo e diante das mudanças estruturais da ordem internacional, o Brasil opta por mudar sua zona de atuação dentro do globalismo, passando a enfatizar a América latina, como “vertente redentora”, em detrimento de uma atuação mais globalizada e intensa.³² No governo Collor, em via à multilateralização, o Brasil consegue de forma célere, aprovar no GATT, o texto proposto na Rodada Uruguai no qual é estabelecida a aprovação da OMC. É atribuído ainda a Collor entre outros, o mérito, além da deflagração do processo de integração regional via

REVISTA TÓPICOS

MERCOSUL e, a manutenção como membro da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) e do Cone Sul.³³

No governo de Itamar Franco, o desenvolvimento do MERCOSUL é aprofundado através da assinatura, em 1994, do Protocolo do Ouro Preto que institucionalizou a sua estrutura intergovernamental e implementou o consenso como processo de tomada de decisão.

O MERCOSUL era entendido como fundamental para o comércio da região, mas também como forma de compensar a dependência em relação aos Estados Unidos.³⁴

No governo FHC, o fortalecimento das relações na América latina e do MERCOSUL, “é vista como útil para impulsionar uma inserção universal do tipo de global player” O MERCOSUL viabilizaria para o país e ao bloco uma posição de maior poder e integração às grandes tendências internacionais. A América do Sul adquire centralidade na política externa do governo FHC, com a intenção de reorganizar a economia do MERCOSUL, visando o aumento da interdependência regional, sem, contudo, excluir outros parceiros e gerando condições favoráveis de negociação com os estados unidos.³⁵

4. Abertura Comercial, Empresas estrangeiras e o Investimento Direto Externo (IDE) no país

Reitera-se que o presente artigo não tem pretensões de adentrar na discussão sobre qual seria o melhor modelo a ser seguido para o

REVISTA TÓPICOS

desenvolvimento ou atuação do país no que tange à sua política comercial externa, mas simplesmente objetivamos nesse ponto, proceder à exposição e reflexão sobre o que já se opera quanto ao específico aspecto do Investimento Direto Externo (IDE) no país e a política de atração e manutenção de empresas estrangeiras como um dos efeitos diretos do processo de redemocratização do país e aprimoramento da política externa, que levaram a maior inserção do Brasil no mercado internacional.

A relativa abertura comercial que se dá a partir dos anos 1990, levou o Brasil a se tornar mais atraente aos investimentos, gerando a intensificação de investimentos externos no país e a instalação de indústrias e outras unidades produtivas de origem estrangeira.

Em estudo comparativo a partir de dados quantitativos, realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA³⁶ (2004) entre empresas estrangeiras que se instalaram, permaneceram e deixaram a indústria no Brasil entre os anos de 1996 a 2000 - fase de redemocratização já consolidada - efetuado com o intuito de se obter lições sobre as determinantes dos investimentos externos no país, constatou-se importantes diferenças entre firmas nacionais e estrangeiras quanto à “eficiência, às exportações, às importações, à escala de produção, aos salários pagos, às características da mão-de-obra, aos investimentos e ao valor adicionado na produção”.³⁷

Observou-se que as empresas de origem estrangeira pagam maiores salários que as nacionais, o que geralmente está associado à maior produtividade e nível de escolaridade superior aos observados nos

REVISTA TÓPICOS

empregados das empresas nacionais; elas propiciam a transferência de tecnologias ao setor industrial nacional e qualificação de mão-de-obra o que leva a ampliação da capacidade competitiva do país no mercado externo; outro efeito positivo é o aumento da concorrência no mercado interno, favorecendo o “bem-estar do consumidor e o aumento da eficiência das firmas domésticas”; as exportações intrafirma (com unidades do mesmo grupo em outro país ou com a sede) e o aproveitamento de estruturas e relações comerciais pré – estabelecidas pela corporação nas exportações, também são pontos positivos da manutenção de empresas estrangeiras no país.

O estudo alerta, entretanto, que a depender da especificidade do ramo industrial e da conjuntura econômica, as importações podem tender a sobrepujar as exportações em alguns casos³⁸.

Dentro de alguns critérios e embasado em adequados estudos que levem efetivamente ao favorecimento da economia nacional, tais fatores mostram a importância do incentivo ao IDE, o que pode fazer da instalação de empresas de origem estrangeira no país em determinados casos, uma alternativa palpável de desenvolvimento do mercado nacional e ainda um meio de compensação de desigualdades inter-regionais.

Do ponto de vista do comércio exterior, ficou demonstrado que as exportações a partir da indústria brasileira são importante elemento de

REVISTA TÓPICOS - ISSN: 2965-6672

REVISTA TÓPICOS

atratividade da firma estrangeira, mas as importações são ainda mais relevantes. Nesse caso, cabe observar que a política de atração de investimentos estrangeiros deve pensar também em atrair para a indústria doméstica fornecedores globais das grandes firmas produtoras de bens finais. (DE NEGRI & ACIOLY, 2004).

No mesmo trabalho, os autores ressaltam a importância para a economia do Investimento Direto Externo (IDE), uma vez que além de todas as vantagens acima elencadas, há a relação direta de proporcionalidade entre essa modalidade de investimento e as exportações do setor da indústria de transformação do país, no que usam como exemplo o fenômeno ocorrido na China e Índia, “grandes países em desenvolvimento”, entre os anos 1985 e 2000.

O Investimento Direto Externo (IDE) teve crescimento significativo entre 1985 e 2000: saltou de 2 bilhões para 41 bilhões de dólares. As exportações da China acompanharam essa

REVISTA TÓPICOS - ISSN: 2965-6672

REVISTA TÓPICOS

evolução: passaram de 26 bilhões de dólares para 249 bilhões de dólares. O forte desempenho das exportações foi dirigido pela sua crescente competitividade em quase todos os mercados e refletiu-se no aumento do market share do país – de menos de 2% para mais de 6% no período. (Idem, 2003, p. 27).

A política industrial da China outorgou fundamental importância ao Investimento Direto Externo no processo de modernização e na inserção internacional do país, tendo criado um conjunto criterioso de políticas de incentivo a firmas estrangeiras no setor de manufaturas. A concessão de redução de tarifas e isenções fiscais para atividades industriais estrategicamente selecionadas e implementação de medidas que restringissem o excesso de importação, aliado a isenções para importação de bens específicos que atendessem indústrias exportadoras em setores prioritários, foram cruciais decisões no sentido de se alcançar os objetivos para o setor. De forma semelhante, no Brasil “as características dos investimentos estrangeiros no Brasil também deveriam ser levadas em consideração na formulação de políticas industriais ou comerciais sob pena de não se alcançar os objetivos macroeconômicos desejados.”³⁹

REVISTA TÓPICOS

Em estudo realizado por Laplane e Sarti (1999)⁴⁰, no período do governo de FHC, os referidos autores apontavam o retorno do fluxo de investimento estrangeiro como a mais importante característica daquela fase de internacionalização produtiva da economia brasileira, após anos de estagnação relativa. Contudo os autores já esboçavam preocupação com ocorrência de déficits, mostrando ser a propensão a desequilíbrio entre importação e exportação um dos poucos pontos desfavoráveis nesse processo de abertura.

No longo prazo, a mensuração dos impactos dos investimentos sobre a restrição externa é mais complexa e dependerá, a nosso juízo, da intensidade e da orientação do processo de reestruturação produtiva em curso. Em termos de balança comercial, as possibilidades de reversão ou redução dos atuais déficits comerciais, na hipótese de um cenário de crescimento econômico, estão associadas à eventual internalização de parcela significativa da pauta de importações (sobretudo bens de capital e matérias-primas e componentes), e à redinamização da pauta exportadora.⁴¹

REVISTA TÓPICOS - ISSN: 2965-6672

REVISTA TÓPICOS

Assim, o IDE mostra-se, a princípio, um elemento importante para a pujança da economia nacional, apesar das vulnerabilidades apontadas mais especificamente no setor industrial no que tange a tendência, a depender do ramo de atividade manufatureira, de pressão na balança entre exportações e importações.

Tratando do aumento dos fluxos de IDE e o paralelo aumento da participação em diversos setores da economia brasileira por parte de empresas de capital estrangeiro, na década de 1990 em vários setores da economia brasileira, Hiratuka, 2000, relata que há mais de quatro décadas, o IDE cresce de modo ininterrupto. Mas passa a se acentuar bastante a partir de meados da década de 1980, quando passaram a ter uma taxa de crescimento maior do que os fluxos de comércio e do que o crescimento do PIB mundial [...]. sendo de 20% a taxa de crescimento média anual entre 1985 e 1995, enquanto o crescimento das exportações mundiais foi de 10% ao ano - períodos do governo José Sarney até o final do governo Itamar Franco, justamente o período de estabilização do processo de redemocratização – segundo o autor, foi corolário dessa intensificação de fluxo de capital externo, o aumento da importância das empresas transnacionais (ETs), tanto na geração de produto, quanto no fluxo comercial. Em 1995, as exportações geradas pelas filiais dessas empresas, atingem aproximadamente US\$ 2 trilhões, o que representa 32% das exportações mundiais em total realizadas.⁴²

REVISTA TÓPICOS

5. Conclusão

O presente artigo buscou descrever a evolução da política externa brasileira na fase de consolidação democrática do país entre os anos 1980 e 1990, enfatizando um de seus aspectos - a instauração do processo de abertura comercial, na qual gradativamente foi sendo substituído o modelo de substituição de importações e autonomia pela distância por modelos liberalizantes de inserção comercial internacional de forma mais competitiva, diversificada e estratégica, modelo que se mantém até a atualidade.

Procuramos de forma sucinta, tratar do perfil de cada presidente daquele período no que tange á política externa assumida por cada um deles, mas notadamente da gestão de José Sarney até Luiz Inácio Lula da Silva,

Como também a reconstrução do federalismo, como um dos legados do processo de redemocratização do país e da promulgação da constituição de 1988, caracterizando-se pela descentralização do poder para os estados subnacionais. Contudo, como demonstrado pelos estudos quantitativos de Souza (1999), o instituto serviu para aprofundar os desequilíbrios intra e inter-regionais, “criando tensões e contradições para o federalismo”.

Na sequência, buscamos a partir da literatura a cerca do tema, explorar o papel da intensificação do Investimento Direto Externo (IDE) a partir da década de 1980, como corolário do processo de redemocratização e seus impactos no mercado e sociedade nacional.

REVISTA TÓPICOS

Observa-se que a maior abertura ao Investimento Direto Externo (IDE), é diretamente proporcional ao maior volume e qualificação das exportações, além de trazer melhorias nas relações de trabalho, inovações tecnológicas ao mercado e maior qualificação de mão-de- obra. Tais fatores induzem ao entendimento que o estudo e implementação de estratégias e melhoras em “debilidades estruturais” com fins de ampliar e estrategicamente direcionar esses investimentos externos serão muito positivos, seja a nível nacional, mas, sobretudo, em iniciativas regionais, independentemente de outras medidas que possam ser tomadas no sentido de melhorias em quaisquer setores da economia.

O federalismo aliado a uma economia relativamente fechada ou não suficientemente aberta ao investimento externo, como aconteceu e em certo nível ainda acontece no Brasil, torna suas sub-regiões altamente dependentes da União, como já evidenciado em pesquisa, tem suas desigualdades intra e inter-regionais acentuadas.

Ante o exposto, surge a questão: viria o Investimento Direto Externo (IDE), devidamente direcionado dentro de ditames de adequadas políticas industriais e comerciais, funcionar como contribuição palpável e mais célere para compensações econômico financeiras provenientes das desigualdades surgidas e perpetuadas pelo federalismo nas sub- regiões do país? Tal hipótese pode vir a ser mais bem explorada em futuros trabalhos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

REVISTA TÓPICOS - ISSN: 2965-6672

REVISTA TÓPICOS

AGÊNCIA SENADO, De Sarney a Dilma: 25 anos desde a redemocratização, disponível em <http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2010/12/30/de-sarney-a-dilma-25-anos-desde-a-redemocratizacao>> acesso em 15 de ago. de 2016, às 13:35h

ANDRADE, Pedro Henrique Gandra Pia de. Política doméstica e política internacional: a institucionalidade da política brasileira de comércio exterior. 2011.

CASARÕES, Guilherme Stolle Paixão et al. As três camadas da política externa do governo Collor: poder, legitimidade e dissonância. 2011.

DE NEGRI, Fernanda; LAPLANE, Mariano F. Impactos das empresas estrangeiras sobre o comércio exterior brasileiro: evidências da década de 1990. 2003.

DE NEGRI, João Alberto; ACIOLY, Luciana. Novas evidências sobre os determinantes do investimento externo na indústria de transformação. 2004.

ESPÓSITO, Katuscia Moreno Galhera. A Política Externa de Fernando Collor de Mello. In: Anais do XXVI Simpósio Nacional de História – ANPUH, São Paulo, julho 2011.

FONSECA, Carmen. A política externa brasileira da democracia: O paradoxo da mudança na continuidade?. Relações Internacionais (R: I), n. 29, p. 33-43, 2011.

REVISTA TÓPICOS - ISSN: 2965-6672

REVISTA TÓPICOS

HIRATUKA, Célio. Estratégias comerciais das filiais brasileiras de empresas transnacionais no contexto de abertura econômica e concorrência global. *Revista de Economia Contemporânea*, v. 42, n. 2, p. 113-141, 2000.

LAPLANE, Mariano; SARTI, Fernando. Investimento direto estrangeiro e o impacto na balança comercial nos anos 90. 1999.

SALLUM JR, Brasílio. Governo Collor: o reformismo liberal e a nova orientação da política externa brasileira. *Dados*, v. 54, n. 2, 2011.

SANTOS, Artur Tranzola. Abertura Comercial na Argentina, Brasil e Chile em Perspectiva Comparada. *Revista Economia Ensaios*, v. 27, n. 1, 2013.

SILVA, André Luiz Reis da. Do otimismo liberal à globalização assimétrica: a política externa do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). 2008.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. *Brazilian Foreign Policy in Changing Times: the quest for autonomy from Sarney to Lula*. Lexington Books, 2012.

WEYLAND, Kurt; MADRID, Raúl L.; HUNTER, Wendy (Ed.). *Leftist governments in Latin America: successes and shortcomings*. Cambridge University Press, 2010.

¹ Doutor em Sociologia pelo PPGS – Universidade Federal de Sergipe.

REVISTA TÓPICOS

² O cientista político David Fleischer, doutor na área de Estado e Governo, aponta que a segunda metade da década de 80 ocorre importantes marcos da redemocratização, como a consolidação do multipartidarismo, a legalização dos partidos comunistas, a convocação da Assembléia Nacional Constituinte e promulgação da Constituição de 1988. In: De Sarney a Dilma: 25 anos desde a redemocratização, Agência Senado, disponível.

³ O federalismo foi reconstruído com o gradual processo de redemocratização e a descentralização. Contudo, o estudo de Souza (1999), a partir da análise da evolução de alguns indicadores nas regiões do país, atesta que o instituto serviu para intensificar os desequilíbrios intra e inter-regionais, criando tensões e contradições para o federalismo, no que aponta: “De um lado, a descentralização política e financeira contribuiu para a consolidação democrática por tornar o Brasil mais ‘federal’. [...] Por outro lado, a descentralização reduz as possibilidades de se enfrentar os desequilíbrios regionais pelo relativo enfraquecimento financeiro do governo federal. Esse enfraquecimento não significa que o governo federal se tornou um ator passivo ou ausente, mas sim que ele é forçado a negociar com as lideranças subnacionais questões que têm abrangência nacional”.
Cf. SOUZA, 1999, p.03-04.

⁴ SOUZA, Celina. Redemocratização, federalismo e gasto social no Brasil: tendências recentes. XXIV Encontro anual da Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais (ANPOCS), 1999.

⁵ Id. op. cit, p.3.

REVISTA TÓPICOS

⁶ FONSECA, Carmen. A política externa brasileira da democracia: O paradoxo da mudança na continuidade?. *Relações Internacionais* (R: I), n. 29, p. 33-43, 2011.

⁷ ANDRADE, Pedro Henrique Gandra Pia de. Política doméstica e política internacional: a institucionalidade da política brasileira de comércio exterior. 2011.

⁸ KRUGMAN; OBSTIFELD, 2010; BEKERMAN; SIRLIN, 1996, apud, SANTOS, 2013, p. 89. In: SANTOS, Artur Tranzola. *Abertura Comercial na Argentina, Brasil e Chile em Perspectiva Comparada*. *Revista Economia Ensaios*, v. 27, n. 1, 2013.

⁹ CASARÕES, Guilherme Stolle Paixão et al. *As três camadas da política externa do governo Collor: poder, legitimidade e dissonância*. 2011.

¹⁰ VEIGA e IGLESIAS, 2002. p. 53, apud, ANDRADE, 2011

¹¹ CASARÕES, op.cit.,.

¹² Id. Loc.cit.

¹³ VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. *Brazilian Foreign Policy in Changing Times: the quest for autonomy from Sarney to Lula*. Lexington Books, 2012

¹⁴ SALLUM JR, Brasílio. *Governo Collor: o reformismo liberal e a nova orientação da política externa brasileira*. *Dados*, v. 54, n. 2, 2011

REVISTA TÓPICOS - ISSN: 2965-6672

REVISTA TÓPICOS

¹⁵.Id., op.cit.

¹⁶ CASARÕES, op.cit., p.13.

¹⁷ FONSECA, Carmen. A política externa brasileira da democracia: O paradoxo da mudança na continuidade? *Relações Internacionais (R: I)*, n. 29, p. 33-43, 2011.

¹⁸ CASARÕES, op. cit., p. 68.

¹⁹ ANDRADE, op. cit. p. 22.

²⁰ SALLUM JR. 2011.

²¹ SALLUM JR. op. cit.

²² FONSECA, op.cit

²³.Id. 2011.

²⁴ FONSECA, op. cit.

²⁵ VIGEVANI, Tullo; OLIVEIRA, Marcelo F. de; CINTRA, Rodrigo. Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração. *Tempo Social*, v. 15, n. 2, p. 31-61, 2003.

²⁶ Id., 2003.

²⁷ WEYLAND, Kurt; MADRID, Raúl L.; HUNTER, Wendy (Ed.). *Leftist governments in Latin America: successes and shortcomings*. Cambridge

REVISTA TÓPICOS - ISSN: 2965-6672

REVISTA TÓPICOS

University Press, 2010, p.98.

²⁸ WEYLAND; MADRID; HUNTER, op. cit., p. 98.

²⁹ Ibid., loc.cit.

³⁰ FONSECA, op. cit.

³¹ Assim reza o art. 4º e parágrafo único da Constituição Federal: Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios:[...] Parágrafo único. A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações.”.In: BRASIL, Constituição Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao.Constituicao.htm, 1988.

³² CASARÕES, op.cit., p.145.

³³ ESPÓSITO, Katiúscia Moreno Galhera. A Política Externa de Fernando Collor de Mello. Anais do XXVI Simpósio Nacional de História – ANPUH, São Paulo, julho 2011, p. 9.

³⁴ FONSECA, op. cit.

³⁵ SILVA, André Luiz Reis da. Do otimismo liberal à globalização assimétrica: a política externa do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). 2008.

REVISTA TÓPICOS - ISSN: 2965-6672

REVISTA TÓPICOS

³⁶ No trabalho para caracterizar as firmas por propriedade do capital na indústria de transformação brasileira, o IPEA utiliza-se de seu próprio banco de dados que, por sua vez, contém informações sobre microdados da “Pesquisa Industrial Anual (PIA) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); da Relação Anual de Informações Sociais (Rais) do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE); da Secretaria de Comércio Exterior (Secex) do Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (Mdic); do Censo do Capital Estrangeiro do Banco Central (Bacen); e da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) do IBGE”. Cf. DE NEGRI, João Alberto; ACIOLY, Luciana. Novas evidências sobre os determinantes do investimento externo na indústria de transformação. 2004.

³⁷ Id.,2004.

³⁸ Cf. DE NEGRI & ACIOLY, 2004.

³⁹ DE NEGRI, Fernanda; LAPLANE, Mariano F. Impactos das empresas estrangeiras sobre o comércio exterior brasileiro: evidências da década de 1990. 2003, p. 46.

⁴⁰ LAPLANE, Mariano; SARTI, Fernando. Investimento direto estrangeiro e o impacto na balança comercial nos anos 90. 1999.

⁴¹ Id.,1999, loc.cit.

⁴² HIRATUKA, Célio. Estratégias comerciais das filiais brasileiras de empresas transnacionais no contexto de abertura econômica e concorrência

REVISTA TÓPICOS - ISSN: 2965-6672

REVISTA TÓPICOS

global. Revista de Economia Contemporânea, v. 42, n. 2, p. 113-141, 2000.

REVISTA TÓPICOS - ISSN: 2965-6672