COPPEAD/UFRJ

RELATÓRIO COPPEAD Nº 236

SERVIÇOS, COMÉRCIO E DESENVOLVIMENTO: elementos para uma análise econômica

Frederico A. de Carvalho *

Junho de 1990

* Professor da COPPEAD/UFRJ.

"L'assimilation de l'extension du Tertiaire à um symptôme de développement ou de progrês est vague, non univoque et fournit un prétexte à des recommandations dangereuses de politique économique".

F. PERROUX, Indépendance de la nation.

"Assimiler la progression des services à l'essor d'une société postindustrielle n'est qu'une méprise due à une insuffisance d'analyse. C'est une confusion entre l'industrie définie empiriquement comme le domaine de la production manufacturiêre et l'industrie définie theóriquement comme la médiation des relations humaines par des systêmes techniques".

M. AGLIETTA & A. BRENDER, Les métamorphoses de la société salariale.

1. INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, um grupo de países desenvolvidos, liderado pelos Estados Unidos, vem estimulando as outras nações no sentido de estender as regras do GATT ao comércio de serviços, sob o pretexto dos benefícios que esta regulamentação traria em termos de maior liberdade de comércio.

Dada a dificuldade de conceituação e de mensuração estatística do setor de serviços, e reconhecida a necessidade generalizada de obter um melhor conhecimento do setor, foi sugerido aos países membros do GATT que dessem início a estudos nacionais sobre a natureza, a evolução e a importância das atividades de serviços em suas respectivas economias.

Este trabalho pretende oferecer uma contribuição ao estudo do caso brasileiro. Nesta introdução serão discutidos os aspectos conceituais relativos aos serviços enquanto objeto de interesse para a análise econômica, destacando-se as dificuldades decorrentes de uma multidão de definições propostas. Na seção seguinte, examinam-se a variedade de definições e o papel dos serviços na evolução das economias de mercado. Na terceira seção, trata-se da relação entre comércio (**trade**) e investimento (**investment**) no que diz respeito ao setor de serviços. Segue-se uma exposição, na quarta seção, acerca da relevância daquele setor para o processo de desenvolvimento. Comentários conclusivos aparecem na quinta e última seção.

Antes de prosseguir, vale notar que uma das formas de constatar a importância do "setor terciário" na evolução atual das economias de mercado é a quantidade de expressões utilizadas para fazer referência ao padrão de desenvolvimento recentemente observado no chamado mundo ocidental. Além da expressão utilizada mais acima, pode-se registrar também:

- estágio do bem-estar (**welfare state**);

- estágio do bem-estar (welfare state);
- capitalismo monopolista de Estado;
- economia de auto-serviço (self-service economy);
- a terceira onda;
- sociedade tecnológica;
- sociedade de consumo; e
- sociedade pós-industrial, entre outras.

O curioso é que, como será visto (ocasionalmente) mais adiante, em cada uma dessas expressões o setor serviços caberia com extensão e escopo bem diferentes de uma para outra.

Outra observação que vale a pena fazer diz respeito à natureza da análise proposta a seguir. Com efeito, a partir da classificação do setor terciário como "resíduo", como o que deixa de ser primário (agricultura e atividade extrativa) ou secundário (transformação), ensejada pelos trabalhos de A.G.B. Fisher e de C. Clark, seguiu-se uma série de classificações, para os serviços que obedeciam, em geral, a uma abordagem de tipo descritivo - funcionalista, ou seja, em que os serviços são tratados em suas manifestações observáveis e segundo uma lógica interna de funcionamento, definidos em relação a si mesmos e encarados como fato "puramente econômico". Esta abordagem é nitidamente incompleta. No que segue, tenta-se complementá-la, aqui e ali, fazendo apelo às contribuições que têm origem na obra de autores mais ligados à Economia Política e à Sociologia, e que consistem, basicamente, em procurar entender o papel do setor serviços em uma formação social de âmbito internacional, cujo processo de desenvolvimento é caracterizado por uma distribuição desigual de recursos e de poder entre países.

2. ASPECTOS CONCEITUAIS

O tratamento teórico que a análise econômica tem dado aos serviços vem hesitando entre dois aspectos: de um lado, definir o conceito por oposição à produção de bens materiais; de outro, fazer do setor o locus conceitual onde se reúnem todas as atividades para as quais - ao contrário da agricultura, da indústria e de outros setores mais específicos - a produtividade só cresce muito lentamente.

Ao repetir a classificação, já mencionada, de tipo "residual" iniciada por A.G.B. Fisher[1] e depois adotada por C. Clark[2], termina-se por fazer do setor serviços um amálgama de atividades heterogêneas. A partir daí alguns autores procuraram reduzir a diversidade determinando subgrupos de atividades (mais ou menos) homogêneas segundo certas características. Entre as características capazes de gerar tal homogeneização estariam:

- a intangibilidade do produto do setor;
- a impossibilidade de estocá-lo;
- o baixo valor adicionado por insumos incorporados ao produto;
- os agentes que prestam o serviço; e
- as características espaciais da prestação dos serviços, entre outras.

Da utilização de um ou mais desses critérios resultam definições operacionais que foram incorporadas em diferentes sistemas de coleta de dados estatísticos de interesse econômico. Assim ocorre com as estatísticas do Banco Mundial, que separam dos serviços prestados por fatores de produção todos os outros ser-

---

[1] H. KIERZKOWSKI (1984, p. 2-3).

[2] Id., ib., p. 4-5.

viços, que passam a ser chamados serviços "não-fatores". Esta terminologia também é recomendada pelo Fundo Monetário Internacional e adotada pelos bancos centrais de muitos países para a divulgação de dados sobre os respectivos setores externos. Outros sistemas estatísticos nacionais - como as contas nacionais ou a classificação industrial - , por terem propósitos mais específicos, podem vir a adotar outras categorizações,que deveriam, na verdade, ser encaradas como listagens de atividades efetivamente observadas (e praticadas) no ambiente econômico. Esta variabilidade de critérios, à qual se junta a variedade de agregações, faz com que seja sentida, nacional e internacionalmente, uma importante lacuna em termos de informações estatísticas mais confiáveis, abrangentes e detalhadas sobre o setor. Este estado de coisas tem conseqüências muito desfavoráveis, tanto em termos de pesquisa, quanto do ponto de vista da formulação de políticas[3].

Em outras palavras, um conjunto formado por quatro subconjuntos heterogêneos - por exemplo, "transportes", "comércio", "setor público" e " (outros) serviços" - parece totalmente desprovido de significado econômico. A abordagem descritiva perde interesse exatamente porque "os serviços são um conceito nebuloso, que freqüentemente engloba atividades que apresentam características opostas com respeito, por exemplo, ao progresso técnico e à intensidade do fator trabalho"[4]. Assim sendo, parece mais útil adotar outra atitude: embora entendendo a diversidade dos serviços como razão para a existência de classificações descritivas, aproveitar a heterogeneidade para buscar uma explicação em referências sociais mais amplas.

Um exemplo deste tipo de tentativa é o trabalho de J. P. COURTHÉOUX[5], que propõe classificar a grande variedade de

---

[3] UNCTAD (1983, p.2).

[4] BHAGWATI (1984, p. 134).

[5] COURTHÉOUX (1966, p. 41).

atividades terciárias em quatro grandes categorias:

- serviços da função pública, que permitem o exercício das prerrogativas do Estado;

- serviços de gestão econômica, que, de ordem financeira ou não, são prestados às empresas;

- serviços de relações pró-econômicas, os transportes e o comércio; e

- serviços pessoais, destinados aos agentes privados.

O interesse dessa classificação decorre de ter podido o autor verificar, à época, a grande diferença entre as taxas de crescimento (medido pelo volume de emprego) dos diferentes tipos de serviços, sendo que a maior taxa foi a dos serviços de gestão econômica, prestados às empresas; em outras palavras, a parte mais expansiva do "consumo" de serviços está incorporada nos produtos do setor secundário, mediatizada pelas grandes organizações. É, pois, no seio do sistema de produção industrial (de produtos destinados ao mercado) que se deve procurar as raízes da evolução do terciário, ou seja, a extensão do setor de serviços está decisivamente ligada à organização humana da produção (e não do consumo, como pensariam muitos).

Foi, certamente, essa ordem de considerações que levou P. NAVILLE a escrever que "o setor terciário cresce, cada vez mais, em função direta do papel que desempenha em relação ao setor secundário"[6]. Com efeito, o progresso técnico, em alguns ramos industriais, traduziu-se por um aumento dos empregados que ali prestam serviços. Ao mesmo tempo, certas atividades terciárias começam, por outro lado, a industrializar-se, seja para aumentar sua produtividade, seja como conseqüência de mudanças tecnológicas. Este movimento ganhou tal ímpeto e nitidez que E. MANDEL sustenta

---

[6] Em: Cahiers d'études des sociétes industrielles et de l'automation, n. 7, p. 205; Apud PRADERIE (1968, p.37).

que, longe de ser uma sociedade "pós-industrial", o sistema econômico contemporâneo constituído pelas economias de mercado aparece, pela primeira vez na história, como uma sociedade universalmente industrializada. O mesmo autor lembra que a mecanização, a padronização e a parcelização do trabalho não se aplicavam, no passado, senão à produção industrial de bens para o mercado, ao passo que, hoje, elas penetram em todos os domínios da vida social[7].

No mesmo sentido, segundo J.N.BHAGWATI, há dois processos distintos em marcha quando se considera a relação entre o setor industrial ("os bens") e o setor de serviços:

- de um lado, à medida que cresce a especialização, em decorrência de economias de escala, certos serviços migram para fora das empresas onde eram prestados, passando a ser objeto de transações comerciais inter-firmas (ao invés de transferências intra-firmas);

- de outro lado, pode ocorrer uma "desincorporação" (**disembodiment**, sic) de certos serviços em bens, ou seja, alguns serviços, que estavam inicialmente "incorporados" na pessoa do prestador e exigiam sua presença física, ficam encapsulados em outros bens[8].

Dos dois processos decorrem benefícios para a "rentabilidade" global do sistema de mercado. Primeiro, porque a prestação de serviços pode passar a aproveitar-se de todas as técnicas inovadoras associadas à produção de bens industriais, abaixando custos e aumentando a produtividade. Na verdade, o

---

[7] MANDEL (1976, p. 389-90).

[8] BHAGWATI, op. cit.; entre os exemplos que vale recordar estão: os discos e fitas, tomando o lugar da prestação de "serviços artísticos"; a indústria de confecção de massa, no lugar dos alfaiates e costureiras;os pratos pré-fabricados e as conservas, no lugar das cozinheiras; os aspiradores e máquinas de lavar (roupas ou louça), no lugar de serviçais domésticos; os móveis modulados, que substituem os marceneiros por montadores.

deslocamento em direção ao setor de serviços, no caso dos países da Comunidade Econômica Européia, parece ter sido guiado por oportunidades de lucros maiores do que no setor manufatureiro[9]. Segundo, porque se estendem ao domínio comercial certas trocas que mantinham caráter privado, ou seja, introduz-se em esferas mais amplas (agora, a dos serviços) o contrato salarial. De acordo com MANDEL (op. cit., p. 442), foi P.NAVILLE quem primeiro insistiu sobre a importância da generalização do regime salarial como base da extensão do setor serviços, no desenvolvimento recente das economias de produção para o mercado.

Tais observações motivam que se assinale a relevância do tema da organização do trabalho quando se trata da questão dos serviços nas economias de mercado. O tema é de especial interesse para os países com grandes contingentes populacionais requerendo educação e emprego, e será retomado mais adiante. Desde logo, no entanto, cabem algumas observações mais genéricas.

Em primeiro lugar, é largamente reconhecida, hoje, a existência de uma dupla complementaridade entre o setor de serviços e certos setores industriais de alta tecnologia, tais como o de máquinas e equipamentos eletro-eletrônicos, o de computadores e máquinas de escritório, o de equipamentos de telecomunicações, entre outros. De um lado, pode-se dizer que existe uma complementaridade de produtos, na medida em que tais setores requerem, reciprocamente, o produto dos outros. De outro lado, pode-se falar de uma complementaridade de insumos, no sentido de que a competitividade setorial se determina, naqueles casos, a partir dos mesmos fatores de produção, a saber, trabalho qualificado e pesquisa & desenvolvimento[10].

---

[9] GIBBS (1985, p. 207).

[10] SAPIR (1982, p. 80).

Em segundo lugar, à semelhança do sistema industrial de produção para o mercado - que se caracteriza pelo sistema fabril, em que o trabalho é executado, por meio de máquinas, em locais especialmente concebidos chamados "fábricas" -, a evolução recente do setor de serviços poderia ser caracterizada a partir da organização de "centrais de comunicação", em que os meios de produção de serviços são diversos tipos de equipamentos e processos de comunicação. O formidável progresso nas tecnologias de informação e comunicação, além de tornar "transportáveis" (e portanto transacionáveis internacionalmente) certos serviços, fez da telemática um setor-chave, que mantém encadeamentos (linkages) com quase cada um de todos os outros setores da economia. Segundo palavras de MANDEL, no desenvolvimento recente das economias de mercado, a capitalização e a divisão do trabalho ganham novas dimensões no domínio da distribuição e dos serviços: a mecanização neles penetra, embora um pouco mais tarde do que na agricultura, com a ajuda da eletrônica e da cibernética[11]. Em outras palavras, aquele "efeito desincorporação" a que fez referência BHAGWATI (conforme já foi mencionado) cada vez mais ocorre de maneira tal que os serviços são simplesmente "transmitidos pelo fio" aos usuários. Isso recoloca o interesse pelas implicações da presença/ausência de quem presta o serviço, discutida mais adiante.

Em terceiro lugar, cabe destacar, também, as implicações organizacionais associadas a esse processo de "terciarização"[12]. De um lado, o desenvolvimento tecnológico - especialmente nas citadas áreas de informação e comunicações - deu margem a que pequenas empresas, e mesmo indivíduos, possam prestar certos serviços de forma eficiente, sem necessidade do apoio estrutural oferecido pelo porte de uma grande organização. É bem

---

[11] MANDEL, op. cit., p. 386.

[12] Esta parte deve muito às idéias de GIBBS, op. cit., p. 206-212.

verdade que essa "individualização" foi favorecida, em parte, por ser uma resposta à insatisfação social com relação à "sociedade burocrática". Por outro lado, no entanto, o movimento que empurra o desenvolvimento tecnológico em direção a aumentar a participação de certos serviços na produção de bens - no sentido de que cada vez mais serviços, especialmente serviços informacionais, são utilizados na produção, manutenção e operação industriais - é um movimento típico das empresas transnacionais. Com efeito, quanto mais a competitividade industrial veio a traduzir-se na habilidade de integrar mais e mais serviços à produção de manufaturados, de produtos agrícolas e de outros serviços, mais apareceu a necessidade de aumentar continuamente o número e a variedade de serviços prestados. Isto foi possível, por sua vez, através de fusões e incorporações, não apenas entre prestadoras de serviços financeiros e não-financeiros, como também entre produtoras de bens e prestadoras de serviços. Este processo resultou em verdadeiros "conglomerados transnacionais de serviços", capazes de penetrar em quaisquer mercados - novos ou tradicionais, domésticos ou internacionais - , oferecendo uma variedade de serviços e de combinações entre bens e serviços.

Apesar das formas de atuação proporcionadas pelas novas tecnologias de informação, a ação internacional de uma empresa pressupõe algum tipo de localização ou estabelecimento no exterior. Esta questão é quase sempre examinada via contraste entre comércio e investimento.

3. SERVIÇOS: COMÉRCIO OU INVESTIMENTO

A necessidade de examinar a questão, mesmo que brevemente, sob aquele ponto de confronto, pode ser sugerida tanto pela simples observação da natureza das transações internacionais no setor de serviços, quanto por diversas constatações oferecidas

na literatura. Por exemplo, o estudo do Departamento de Comércio dos Estados Unidos reuniu e analisou dezoito grupos de indústrias do setor serviços, concluindo que[13]:

> (a) em oito deles o modo dominante de transação internacional era o investimento: serviços de contabilidade, publicidade, arrendamento de veículos, arrendamento de equipamentos, bancos, agências de emprego, hotelaria e serviços jurídicos;
>
> (b) em outros oito, tanto o investimento quanto o comércio eram importantes: comunicações, serviços de computação, serviços de engenharia, serviços educacionais, franchising, serviços de saúde, seguros e filmes; e
>
> (c) em apenas dois grupos - transporte aéreo e transporte marítimo - predominavam os fluxos de comércio.

Essa indicação sugere, juntamente com outras, quanto é tênue a faixa que separa comércio e investimento no que se refere aos serviços, dando a entender que o investimento direto (no exterior) pode ser um substituto ou uma condição necessária para o comércio exterior de serviços. Daí resultam, evidentemente, dificuldades para estabelecer uma "teoria das transações internacionais envolvendo serviços" com base apenas na teoria das vantagens comparativas. Primeiro, porque, para uma "teoria positiva", seria difícil prever se uma eventual vantagem comparativa manifestar-se-ia como um fluxo de comércio ou de investimento (ou mesmo de trabalho). Segundo, porque, sendo (tradicionalmente) uma teoria de comércio, haveria problemas em aplicá-la ao caso daquelas indústrias em que os fornecedores estrangeiros só podem servir os clientes de um determinado mercado através do investimento direto. Finalmente, sendo uma teoria de comércio entre países, não seria simples tratar do caso dos fluxos de bens intrafirmas, hoje freqüentes em transações de uma mesma empresa.

---

[13] Citado em HINDLEY & SMITH (1984, p. 374).

Pelo lado "normativo", embora pareça claro que, na medida em que os três fluxos - de bens, de serviços ou de trabalho - forem substitutos entre si, os efeitos para o bem-estar (**welfare effects**) dos agentes deveriam ser os mesmos, a consideração alternativa de tais efeitos do ponto-de-vista do país fornecedor (**home country**) ou do país recebedor (**host country**) mostra certas diferenças que merecem destaque.

Do lado do país de onde sai o fluxo (**outward investment**), as empresas locais podem argumentar que necessitam partir para realizar operações no exterior de modo a superar certas condições de mercado ou certas exigências legais (restrições); os governos desses países podem estimular o investimento direto (ou seja, a expansão da escala dos negócios) como alternativa a ter de proteger uma indústria declinante (contra a concorrência estrangeira). Pode ocorrer também, ao contrário, que um governo prefira proteger o volume de emprego a curto prazo e favoreça, então, que as empresas continuem a exportar durante algum tempo[14]. Assim sendo, pode-se afirmar que a expansão internacional dos serviços serve, atualmente, a três tipos de conveniência dos países fornecedores:

(a) uma crescente integração ao secundário permite que o setor de serviços ajude a recuperar a rentabilidade de certos setores industriais, enquanto que o desenvolvimento tecnológico assegura aos serviços sua própria rentabilidade;

(b) todos os fatores apontados na literatura como capazes de influir sobre a decisão de internacionalização - expectativas de maiores lucros, penetração em novo mercado, manutenção de participação no mercado em presença de barreiras à importação, compensar ou impedir manobras de concorrentes - ocorrem com clareza no caso de certos serviços;

---

[14] Ver, por exemplo, STOBAUGH (1972) e SAFARIAN (1983, p. 619).

(c) a "oposição" entre exportação e investimento externo (tanto no caso de bens, quanto no de serviços, pelo menos no que diz respeito à manutenção de emprego e à detenção de tecnologia) pode ser "resolvida", no caso dos serviços, pelo modo de produção via centrais de comunicação (ver parágrafo 1.1), em que as modernas técnicas de telecomunicação e teleprocessamento funcionariam, à semelhança de aviões e navios, (cf. p. 9), como "dutos" preferenciais de comércio de serviços.

Do lado do país que recebe o fluxo (**inward investment**), também se pode observar precauções - e preocupações- de origem variada, dizendo respeito, em geral, a efeitos sobre o balanço de pagamentos, sobre as exportações, sobre o uso de insumos locais e sobre o emprego. SAFARIAN destaca quatro grupos de medidas àquele respeito: exigências de desempenho, incentivos fiscais, exceções ao tratamento não-discriminatório e restrições setoriais (específicas). Tais medidas, segundo o autor, teriam de conciliar objetivos de política econômica interna que são bastante diferentes e, ao mesmo tempo, teriam de procurar respeitar as obrigações internacionais e não servir para "exportar problemas" dos países que a adotam. No entanto, reconhece o autor que essas questões vão muito além da política comercial, atingindo pontos a respeito dos quais pode ser muito complicado conseguir acordo e cumprimento[15]. Além disso, como observam HINDLEY & SMITH, mesmo para um governo bem intencionado pode ser difícil regular certos serviços sem que se discrimine contra fornecedores estrangeiros, ainda que acidentalmente[16]. Por outro lado, em estudo da LICIT (Labor-Industry Coalition for International Trade), WOLFF mostrou que, dos vinte países que mais recebem investimento direto, entre os quais há muitos países desenvolvidos, apenas dois não fazem exigências de desempenho exportador ou de limitação de importações[17].

---

[15] SAFARIAN, op. cit., p. 629.

[16] HINDLEY & SMITH, op. cit., p. 381.

[17] Citado por SAFARIAN, op. cit., p. 616.

Como se sabe, tais medidas, por parte do país recebedor, chegam em resposta a muitas forças - condições de mercados, concorrência efetiva ou potencial, questões de custos e de produção, política governamental, atitudes gerais em relação à iniciativa privada (inclusive com respeito à tomada/distribuição de riscos), entre outras. Além disso, as transações internacionais, sejam fluxo de comércio ou de investimento, também colocam questões mais delicadas, tais como a transferência de tecnologia, o comportamento das empresas transnacionais, a política de transferência via preços (subfaturamento ou sobrefaturamento). Essas questões merecem ser tratadas, no caso da maioria dos países recebedores, no contexto da política de desenvolvimento.

4. SERVIÇOS E DESENVOLVIMENTO

Em estudo, divulgado em agosto/setembro de 1984, a UNCTAD procurou tratar do tema dos serviços, de modo a fornecer elementos para que o debate internacional sobre o setor de serviços, ganhasse relevância do ponto-de-vista dos países em desenvolvimento[1.6]. Segundo o estudo, o melhor entendimento acerca da maneira pela qual os serviços podem contribuir para fazer com que o processo de desenvolvimento seja mais dinâmico e auto-sustentado, certamente há de ajudar aqueles países a conceber e implantar estratégias de desenvolvimento que sejam menos vulneráveis a fatores externos, e, conseqüentemente, mais estáveis, duradouras e internamente controladas.

Apesar de parecerem extremamente razoáveis, estas considerações não ganharam, ainda, aceitação generalizada. Seus críticos as resumem em dois pontos básicos:

[1.6] UNCTAD (1984). Este documento é analisado em detalhe por EWING (1985).

(1o.) o papel dos serviços em uma economia nacional difere segundo se trate de um país desenvolvido ou em desenvolvimento: este ponto, de acordo com os críticos, diretamente ligado à problemática da "economia do desenvolvimento", não faz sentido na medida em que transportes, comunicações, seguros ou turismo, por exemplo, desempenham as mesmas funções em todo o mundo;

(2o.) os países em desenvolvimento necessitam de tratamento especial no que se refere ao comércio de serviços: este ponto, agora identificado como uma incursão da "economia do desenvolvimento" no comércio internacional, também não se justifica porque há evidência suficiente de que países que adotaram políticas "voltadas para fora" (outward looking) prosperaram e vice-versa. Dizem os críticos que isto deve dar certo no caso dos serviços como já deu no caso de bens.

Não é o lugar, aqui, para discutir acerca das vicissitudes da "economia do desenvolvimento" como "teoria". É necessário, ao contrário, oferecer alguns caminhos de reflexão que ajudem a posicionar reciprocamente a preocupação ("conceitual") com os serviços e a preocupação ("prática") com o desenvolvimento. Dentre os vários autores a que se pode ter acesso, a discussão desenvolvida por SAPIR & LUTZ parece das mais adequadas[19].

Os mencionados autores restringem seu interesse aos serviços propriamente ditos e aos serviços derivados do comércio de bens de capital.

No primeiro caso, que engloba serviços de infra-estrutura e de transferência de tecnologia, estão essencialmente os serviços prestados aos produtores, em resposta, pois, a uma demanda intermediária, por oposição aos serviços finais prestados aos consumidores. As atividades de infra-estrutura precisam receber alta prioridade durante o processo de industrialização, especialmente as primeiras fases. Na verdade, o volume e a qualidade de serviços de infra-estrutura estão entre os principais

---

[19] SAPIR & LUTZ (1981).

determinantes do sucesso das políticas de desenvolvimento. Entre as razões para a produção doméstica dos serviços de infra-estrutura e de tecnologia estão: a existência de externalidades positivas, a necessidade de obter produtos/serviços e tecnologia apropriados, e o desejo de independência. Pode-se completar a lista mencionando que também é preciso levar em conta aspectos relacionados à soberania nacional, à vulnerabilidade internacional e ao trade off entre o desenvolvimento a longo prazo e os ganhos de curto prazo. SAPIR & LUTZ, baseados nos exemplos de sucesso - Japão e Coréia do Sul - , recomendam que a estratégia de produção doméstica pressupõe, porém, dois elementos:

(a) um esforço nacional para aumentar o volume e a qualidade dos serviços de infraestrutura e a capacitação técnica; e

(b) uma política seletiva de importação de serviços.

Estes dois elementos devem ser acionados simultaneamente para reforçarem-se mutuamente.

Outro aspecto que merece menção, ainda no tema da tecnologia "apropriada", diz respeito à questão urbana, ou seja, à questão da distribuição populacional em um país em desenvolvimento De um lado, sabe-se que é a dispersão geográfica que caracteriza aquela distribuição. De outro lado, sabe-se, também, que a terciarização é fenômeno especialmente urbano, que as cidades se originaram das atividades terciárias: poder-se-ia, mesmo, afirmar que a cidade é, por excelência, o local onde se concentram e se trocam as prestações de serviços intermediários. Passa a colocar-se, então, a questão de saber quem se beneficiará - espacialmente - dentro de determinado país, da importação de serviços. Nos países desenvolvidos, argumenta-se, os serviços de comunicação de todos os tipos serviram para integrar socialmente o meio rural. No caso dos países em desenvolvimento, é provável que a questão seja mais complexa, até porque "rural" pode não ter o mesmo significado.

Para fazer valer os benefícios implícitos nas externalidades positivas associadas à produção de serviços é necessário, em parte, a "presença" do prestador. No caso do fornecedor externo, isto se consegue via investimento direto. Com efeito, na medida em que (a) a vantagem comparativa em serviços depender de capacitação humana e know-how, e (b) em muitos serviços, é possível a uma empresa estabelecer-se em pequena escala (em comparação com as barreiras eventualmente existentes no caso da indústria de trans-formação), o contato com empresas estrangeiras oferece a maneira mais rápida de obter o conhecimento e a capacitação relevantes e de criar uma indústria local[20]. Com a centralização de certos serviços em "centrais de comércio" sediadas no exterior, passa-se a importar o serviço ao invés de receber o fluxo de investimento. É possível que nesta situação, em que não há localização (não há "estabelecimento" do prestador), fique dificultado aquele processo de aprendizado. Assim sendo, a importação de serviços serviria de base permanente para certo tipo de transferência de tecnologia, que seria mais "consumida" do que "produzida" domesticamente.

Outra conseqüência desta "deslocalização" é, em certo sentido, a perda de independência quanto a certas decisões, ou, ao menos, a perda de controle decorrente da centralização da produção de alguns serviços fora do alcance da soberania nacional. Deixando de lado o aspecto político da questão, pode-se argumentar que ela guarda analogia com aspectos da questão da evolução do maquinismo, conforme descrita por BRAVERMAN. Com efeito,num primeiro movimento, as máquinas evoluíram do uso universal ao uso específico (special purpose): aquelas adaptavam-se não a um produto particular ou a

---

[20] WESTPHAL et al. (1984, p. 60), escrevem: "participation in project execution with foreign firms from third countries has been an important vehicle for acquiring additional capabilities and new technologies. These gains have occurred through a process akin to apprenticeship-process also observed in Korean participation in local projects".

uma operação especializada, mas a um conjunto variado de operações; estas, ao contrário, não podem ser usadas senão para aquele objetivo específico (produto ou operação) a que foram adaptadas, e resultaram da evolução trazida pelo volume de produção contínuo, capaz de amortizar um equipamento mais elaborado. O segundo movimento evolutivo trouxe a capacidade de controlar a máquina alimentando-a com informações externas, inclusive informações acerca de seu próprio desempenho. Assim, nas palavras do autor, restaurou-se a universalidade da máquina, que voltou a ganhar em adaptabilidade a muitos usos, sem depender de controles automáticos ou predeterminados. A rapidez fulminante do desenvolvimento tecnológico observado em certos serviços sugere aos países em desenvolvimento que é necessário guardar algum controle do processo de produção (do "maquinismo") destes serviços, de modo a poder entendê-los e aproveitá-los para os propósitos - específicos, mas variados - do desenvolvimento[24].

Cabe examinar, a propósito, um aspecto que, segundo muitos autores, também demonstra os benefícios da liberalização de serviços para os países em desenvolvimento. Trata-se da possibilidade - essencialmente para os mais avançados dos países em desenvolvimento - de aproveitar seu contingente de mão-de-obra qualificada para "exportar serviços pelo fio". Em primeiro lugar, é preciso lembrar que, em 1982, nove dos dez exportadores e importadores eram países desenvolvidos; na década de 70, o déficit no comércio de serviços (definição FMI) dos países em desenvolvimento passou de 4 (em 1970) para 57 bilhões de dólares (em 1980), enquanto que os países desenvolvidos passaram de um déficit de 1,3 bilhões a um superávit de 10 bilhões de dólares, no mesmo

---

[24] BRAVERMAN (1974, p. 37). Ver também UNCTAD, op. cit., p. 37, onde se lê: "(t)he centralization of control derived from the increasing use of computer-communications systems will inevitably heighten dependence and could lead to attempts to insulate the peripheral economy from access to vital information".

período[22]. Em segundo lugar, embora seja inegável que alguns países em desenvolvimento possam vir a beneficiar-se de uma liberalização do comércio de serviços, considerações tais como tecnologia apropriada, independência e auto-dependência coletiva[23] destacam a importância da cooperação técnica internacional como forma alternativa de transacionar serviços em escala internacional, ao menos na direção sul-sul, especialmente quando comprometida a um processo de transferir e fazer observar tecnologia do qual resulte aprendizado tecnológico[24]. Além disso, grandes investimentos, em termos de infraestrutura técnica e educacional, podem ser necessários para que um país em desenvolvimento possa prover domesticamente certos serviços (como os de comunicações de dados, por exemplo). Assim, o trabalho das organizações internacionais, regionais e sub-regionais é de grande relevância a este respeito.

Finalmente, é preciso reconhecer que o melhor encaminhamento na discussão sobre as questões mencionadas requererá, da parte dos países em desenvolvimento, a formulação de uma política específica para o setor de serviços. Esta formulação, por sua vez, exigirá o entendimento de vários fatores, internos e externos, que afetam a economia doméstica, o balanço de pagamentos, a competitividade internacional e o acesso ao mercado externo. Outro fator de acentuada importância é o papel dos serviços em termos do processo

---

[22] GIBBS, op.cit., p. 209. Ademais, conforme escrevem DAHLMAN & SERCOVICH, (1984, p. 97): "it is not easy to compete in the world market in newly established activities. Acquiring experience in order to become competitive takes time and effort".

[23] Esta expressão é usada na versão em espanhol do Informe Hammarskjold sobre desenvolvimento e cooperação internacional. Cf. Development Dialogue (1975).

[24] SERCOVICH, do INTAL, em Buenos Aires, aponta que nos países semi-industrializados a falta de capacidade de usar o conhecimento técnico é um problema mais sério do que a falta do conhecimento per se (SERCOVICH, s.d., p. 145).

internacional de ajustamento global das economias de mercado, especialmente a relação entre comércio de bens e comércio de serviços. Novamente, o trabalho das organizações internacionais pode representar valioso auxílio no tratamento da questão.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Caracterizada por uma multidão de definições, em que predominam as de tipo **residual**, a noção de **serviço** tem sido utilizada mais para a descrição de situações empiricamente observáveis do que para uma análise do papel do setor terciário no desenvolvimento das economias de mercado.

A evolução recente do setor sugere, aliás, que a relevância daquele papel decorre, de um lado, das relações intersetoriais entre secundário e serviços (a universalização do modo de produção industrial), e, de outro, da desincorporação (**disembodiment**) de certos serviços em **bens** que podem ser produzidos em escala industrial e vendidos em mercado. Papel especial cabe aos subsetores terciários intensivos em tecnologia, como os de telecomunicações e computação, que, além de produzirem insumos para outros subsetores do terciário (aos quais conferem, geralmente, maior produtividade), facilitam a integração entre produção de serviços e produção de bens.

Os fluxos internacionais de serviços estão predominantemente associados a fluxos de investimento. Em estudo sobre a indústria americana de serviços constatou-se que em apenas dois subsetores havia efetivamente um comércio exclusivo de serviços. Assim sendo, a regulamentação multilateral do setor, ainda que parcial, está envolvida em questões complexas, tais como geração de emprego ou ajustamento de contas externas, sem falar das implicações para a própria estratégia nacional de desenvolvimento, seja do país que recebe, seja do que envia os fluxos. A propósito, foi assinalado que a mencionada **informatização** de certos serviços pode representar, por analogia à desincorporação, uma tendência a transformar fluxos de investimentos em fluxos de (comércio de) bens. Esta situação pode ter efeitos sobre a organização do sistema produtivo do país recebedor.

Em conseqüência, é preciso insistir sobre as relações entre serviços e processo de desenvolvimento, especialmente no que se refere aos serviços de infraestrutura, cujo montante, disponibilidade e qualidade estão entre os principais determinantes do sucesso de uma política de desenvolvimento. Exemplos como os do Japão e da Coréia do Sul sugerem que, tomadas certas precauções (p. ex: a importação seletiva de serviços), pode haver benefícios na produção doméstica de serviços de infraestrutura e de tecnologia.

Novamente, a concentração dos meios de produção de serviços em centrais de comunicação de dados pode ter efeitos desvantajosos para o aprendizado, geralmente decorrente da produção local de serviços com a assistência de (fluxos de) investimento externo. A atuação de organizações internacionais, regionais e sub-regionais pode ter decisiva importância na alocação e realocação de tais fluxos, especialmente no sentido sul-sul, de modo a aproveitar eventuais identidades sócio-econômicas para implementar tecnologias "apropriadas".

A propósito, vale a pena examinar brevemente a questão da proteção ao setor de serviços sob a ótica da mencionada "proteção à indústria nascente". Sabe-se que a questão é controversa na literatura especializada, com troca de acusações acerca da utilização de argumentos "não-econômicos" para tratá-la. Tendo em vista essa qualificação, cabem as considerações a seguir.

Em primeiro lugar, muitos serviços são, hoje, o local privilegiado de geração, utilização e aplicação de tecnologia de ponta, quando não são, eles mesmos, essa própria tecnologia. Assim, a presença da indústria de serviços fica associada à aquisição de tecnologia, ao mesmo tempo que a um processo de aprendizado relacionado ao aumento, quantitativo e qualitativo, das oportunidades à mão-de-obra nacional. No Brasil, em que grande contingente da população é jovem e se concentra nas cidades, onde também se

concentra o setor dos serviços, tais oportunidades são especialmente relevantes.

Um outro aspecto que favorece o desenvolvimento dos serviços é a redução dos efeitos da dependência de insumos. A idéia é a seguinte: de um lado, a prestação de certos serviços se faz acompanhar do emprego de equipamentos e outros bens de capital. A existência de uma indústria local de serviços favorece o fornecimento deles pela indústria nacional, diminuindo a dependência de importações. A proteção à indústria nacional, neste caso, pode ajudar a dirigir a seleção de tecnologia industrial condizente com o aparelho produtivo instalado. De outro lado, como os serviços representam importante insumo, tanto para o setor industrial, quanto para outros serviços , sua expansão como indústria nacional reduz a dependência com respeito aos insumos terciários. Os argumentos favoráveis recém-apontados, contudo, não devem levar a defender a proteção indiscriminada à indústria de serviços nascente. A proteção, ao representar, eventualmente, transferência de recursos dos setores agrícola e industrial para o de serviços, pode comprometer a eficiência na alocação daqueles recursos devido à baixa produtividade de certos serviços. Os benefícios da decisão de proteger ficam, portanto, condicionados a uma criteriosa seletividade.

6. BIBLIOGRAFIA

BRAVERMAN, H. Labor and monopoly capital. New York: Monthly Review Press, 1974.

BHAGWATI, J.N. Splintering and desembodiment of services and developing nations. The World Economy, v. 7, n. 2, June 1984.

COURTHÉOUX, J.P. La répartition des activités économiques. Paris: Centre de Recherches sur l'Urbanisme, 1966.

DAHLMAN, C.; SERCOVICH, F. Exports of technology from semi-industrial economies and local technological development. Journal of Development Economics, v. 16, 1984.

DEVELOPMENT dialogue. Informe Hammarskiold, v. 1-2, 1975. Informe sobre desenvolvimento e cooperação internacional.

EWING, S. Why freer trade in service is in the interest of developing countries. Journal of World Trade Law, Mar./Apr. 1982.

GIBBS, M. Continuing the international debate on services. Journal of World Trade Law, v. 19, n. 3, May/June 1985.

HINDLEY, B.; SMITH, A. Comparative advantage and trade in services. The World Economy, v. 7, n. 4, Dec. 1984.

KIERZKOWSKI, H. Services in the development process and theory of international trade. Genebra: The Graduate Institute of International Studies, 1984. (Discussion Papers in International Economics, n. 8.405)

MANDEL, E. Le troisième âge du capitalisme. Paris: Union Générale d'Editions, 1976. (Coleção 10-18)

PRADERIE, M. Les tertiaires. Paris: Seuil, 1968. (Coleção Société)

SAFARIAN, A.E. Trade-related investment issues. In: CLINE, W., (ed.) Trade policy in the 1980s. Washington, D.C.: I.I.R., 1983.

SAPIR, A. Trade in services: policy issues for the eighties. Columbia Journal of World Business, p.77-83, v. 17, n. 3, Fall 1982.

_____; LUTZ, E. Trade in services: economic determinants and development-related issues. Washington, D.C.: World Bank, Ago. 1981. (World Bank Staff Working Paper, n. 480)

SERCOVICH, F. The sale of Brazilian technology abroad: scope, performance, and implications. Buenos Aires: s. ed., s.d. Texto mimeografado.

STOBAUGH, R. How investment abroad creates jobs at home. Harvard Business Review, v. 50, n. 5, Sept. 1972.

UNITED NATIONS COMISSION FOR TRADE AND DEVELOPMENT. Protectionism and structural adjustment: production and trade in services, policies and their underlying factors bearing upon international services transactions. Genebra: UNCTAD, Mar. 1983. (TD/B/941)

_____. Services and the development process. Genebra: UNCTAD, Ago. 1984. (TD/B/1008)

WESTPHAL, L. et al. Exports of capital goods and related services from the Republic of Korea. Washington, D.C.: World Bank, 1984. (World Bank Staff Working Paper, n. 29).