


unesp  UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
“JÚLIO DE MESQUITA FILHO”
Faculdade de Ciências e Letras
Campus de Araraquara - SP

DANIELA CRISTINA COMIN ROCHA

**INTERNACIONALIZAÇÃO DE EMPRESAS,
ESTADO E DESENVOLVIMENTO: a
internacionalização das empresas brasileiras na América
do Sul (2003-2014)**



ARARAQUARA – S.P.
2018

DANIELA CRISTINA COMIN ROCHA

**INTERNACIONALIZAÇÃO DE EMPRESAS,
ESTADO E DESENVOLVIMENTO: a
internacionalização das empresas brasileiras na América
do Sul (2003-2014)**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Faculdade de Ciências e Letras – Unesp/Araraquara, como requisito para obtenção do título de Doutor em Ciências Sociais.

Linha de pesquisa: Estado, sociedade e políticas públicas

Orientador: Prof. Dr. Marcelo Santos

Bolsa: CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior) e Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) – Processo FAPESP nº 2014/12673-2

ARARAQUARA – S.P.
2018

Rocha, Daniela Cristina Comin
Internacionalização de empresas, Estado e
desenvolvimento: a internacionalização das empresas
brasileiras na América do Sul (2003-2014) / Daniela
Cristina Comin Rocha – 2018
360 f.

Tese (Doutorado em Ciências Sociais) –
Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita
Filho", Faculdade de Ciências e Letras (Campus
Araraquara)

Orientador: Marcelo Santos

1. Internacionalização de empresas. 2.
Desenvolvimento. 3. Política industrial. 4. Integração
regional. 5. América do Sul. I. Título.

Ficha catalográfica elaborada pelo sistema automatizado
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

DANIELA CRISTINA COMIN ROCHA

**INTERNACIONALIZAÇÃO DE EMPRESAS,
ESTADO E DESENVOLVIMENTO: a
internacionalização das empresas brasileiras na América
do Sul (2003-2014)**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Faculdade de Ciências e Letras – UNESP/Araraquara, como requisito para obtenção do título de Doutor em Ciências Sociais.

Linha de pesquisa: Estado, Sociedade e Políticas Públicas

Orientador: Prof. Dr. Marcelo Santos

Bolsa: CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior) e Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP)

Data da defesa: 27/03/2018

MEMBROS COMPONENTES DA BANCA EXAMINADORA:

Presidente e Orientador: Prof.Dr. Marcelo Santos

UNESP – Faculdade de Ciências e Letras (FCLAr)

Membro Titular:

Profa. Dra. Karina Lilia Pasquarielo Mariano

UNESP – Faculdade de Ciências e Letras (FCLAr)

Membro Titular:

Profa. Dra. Luciana Togeiro de Almeida

UNESP – Faculdade de Ciências e Letras (FCLAr)

Membro Titular:

Prof.Dr. Luís Alexandre Fucille

UNESP – Faculdade de Ciências Humas e Sociais (FCHS)

Membro Titular:

Prof.Dr. Roberto Goulart Menezes

UNB – Instituto de Relações Internacionais (IREL)

Local: Universidade Estadual Paulista
Faculdade de Ciências e Letras
UNESP – Campus de Araraquara

Àqueles que me incentivaram a continuar, em especial ao meu querido “Ro”.

AGRADECIMENTOS

A entrega e defesa de uma tese significa muito mais do que o recebimento de um título, significa o final de um longo ciclo iniciado ainda na graduação. Mais do que isto, representa um longo processo de aprendizagem e de amadurecimento – pessoal e intelectual – e a certeza de que ainda há muito para se aprender e que, nesse processo, apesar da solidão que nos aflinge em vários momentos, não estamos sozinhos.

Agradeço primeiramente à minha família (a “original” e a qual me agreguei) que, mesmo sem entender muito bem minhas motivações por essa busca incessante pelo saber, sempre me apoiou.

Agradeço especialmente ao meu marido, Rodrigo, pela compreensão e paciência sem tamanho e pelo apoio incessante.

Ao meu orientador, Prof. Marcelo Santos, pelos seis anos de parceria, meu muito obrigada! Seus ensinamentos, conversas e apoio em todos os momentos foram essenciais para que essa tese fosse concluída.

Aos colegas da REPRI (Rede de Pesquisa em Política Externa e Regionalismo), agradeço pela oportunidade de participar de um grupo formado por profissionais de alto nível acadêmico e também por grandes seres humanos.

Agradeço a todos os professores que contribuíram para minha formação ao longo da vida, em especial aos professores da minha querida UNESP.

Também agradeço à CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior) e à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), pelo apoio financeiro à pesquisa que deu origem a esta tese (Processo FAPESP nº 2014/12673-2).

Por fim, agradeço aos meus colegas de Doutorado pelo conhecimento compartilhado e aos amigos que estiveram a meu lado durante esta caminhada. Ao colega “da economia” Lucas Seneme Ruy pela ajuda com os cálculos matemáticos. Em especial, agradeço aos amigos de graduação da nossa saudosa primeira turma de Relações Internacionais da UNESP Marília: Hermes, Matheus, Bia, Nívia, Vini, Sarah, Elen e tantos outros que, apesar da distância física, a cada reencontro se renova a certeza de que nossa amizade perdurará por muito tempo.

“Toda Cidade é um tipo de associação, e toda associação é estabelecida tendo em vista algum bem (pois os homens sempre agem visando a algo que consideram ser um bem); por conseguinte, a sociedade política [*pólis*], a mais alta dentre todas as associações, a que abarca todas as outras, tem em vista a maior vantagem possível, o bem mais alto dentre todos”. Aristóteles (2012, p.53)

RESUMO

A internacionalização das empresas brasileiras não é um processo recente. Há casos de empresas que iniciaram sua internacionalização entre as décadas de 70 e 80 do século XX. No entanto, a partir da década de 90 este processo se acelera e ganha maior força no início dos anos 2000. Embora a emissão de IDE (investimento direto estrangeiro) do Brasil ainda seja pequena quando comparada a de outros países emergentes e também em relação ao seu PIB (produto interno bruto), dados da UNCTAD (sigla em inglês para Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento) revelam que este fluxo apresentou crescimento, principalmente na primeira década dos anos 2000. Apesar das dificuldades em se identificar seu destino final estudos apontam a América do Sul como região preferencial da internacionalização produtiva das empresas brasileiras. A maior internacionalização dessas empresas na América do Sul ocorreu em um momento de retomada das discussões do papel do Estado no desenvolvimento econômico e de eleições de governos, tanto no Brasil quanto em demais países sul-americanos, mais à esquerda do espectro político. No plano nacional, o tema “política industrial” voltou à pauta governamental, ao mesmo tempo em que se manteve uma política econômica que não favorecia investimentos produtivos. No plano regional, o tema da integração passou a incluir “novos temas” para além dos comerciais e econômicos, que eram centrais no chamado “regionalismo aberto” da década de 90. A política externa brasileira, por sua vez, elegeu a região sul-americana como prioridade e incluiu em sua política industrial a integração produtiva com a América Latina e Caribe como um objetivo estratégico. Nesse contexto, ações e instrumentos de apoio à internacionalização de empresas brasileiras, especialmente na América do Sul, puderam ser identificados, por meio de instituições como a ABDI (Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial), a APEX-Brasil (Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos) e o BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social). Assim, embora se considere que a internacionalização seja uma decisão da firma, defende-se a tese de que o governo brasileiro teve influência nos processos de internacionalização de empresas brasileiras por meio de medidas de política industrial e de sua política externa para a América do Sul. A análise abrange os governos de Lula da Silva (2003-2014) e de Dilma Rousseff (2011-2014). O Paradigma Eclético de John Dunning fundamentou a análise em conjunto com outras literaturas da Economia Política Internacional, bem como de política externa brasileira e integração regional. O esforço deste trabalho é o de conjugar variáveis econômicas e políticas para explicar a internacionalização de empresas brasileiras na América do Sul. Como temas adjacentes discutem-se o papel do Estado (e de suas instituições) no desenvolvimento econômico e a importância da integração regional como uma estratégia de desenvolvimento e inserção internacional para países em desenvolvimento como o Brasil.

Paravras-chave: Internacionalização de empresas. Desenvolvimento. Política industrial. Integração regional. América do Sul.

ABSTRACT

The internationalization of Brazilian companies is not a recent process. There are cases of companies that started their internationalization between the decades of 70 and 80 of the XX century. However, from the decade of 90, this process accelerates and gains greater strength in the beginning of the years 2000. Although the FDI (Foreign Direct Investment) made by Brazil is still low, when compared to other emerging countries and also in relation to its GDP (Gross Domestic Product), data by the United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) reveal that this flow has shown growth, particularly in the first decade of the years 2000. Despite the difficulties in identifying its final destination, studies point South America as a preferential region for the productive internationalization of Brazilian companies. The greatest internationalization of these companies in South America took place at a time of resumption of the discussions about the role of the State in economic development and government elections, both in Brazil and in other South American countries, more at the left of the political spectrum. In the national plan, the subject “industrial policy” came back to the govern agenda, at the same time that an economic policy that did not favor productive investments were kept. In the regional plan, the subject of integration begin to include “new subjects” beyond the commercial and economic subjects, which were key subjects in the so-called “open regionalism” of the decade of 90. The Brazilian external policy in turn has elected the South American region as priority and included in its industrial policy the productive integration with Latin American and Caribbean as a strategic goal. In this context, actions and instruments supporting the internationalization of Brazilian companies, especially in South America, could be identified by institutions such as ABDI (Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial), APEX-Brasil (Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos), and BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social). Thus, although it is considered that the internationalization is a decision of the firm, it is defended the thesis that the Brazilian government had influence over the internationalization processes of Brazilian companies by measures of industrial policy and the external policy for South America. This analysis encompasses the governments of Lula da Silva (2003-2014) Dilma Rousseff (2011-2014). John Dunning’s Eclectic Paradigm was the foundation for this analysis jointly with other literatures of International Economic Policy, as well as the Brazilian external policy and regional integration. The effort of this work is to gather economic and political variables to explain the internationalization of Brazilian companies in South America. As underlying issues, we discuss the role of the State (and its institutions) in the economic development and the importance of regional integration as a strategy for development and international insertion for developing countries, as Brazil.

Key words: Internationalization of companies. Development. Industrial policy. Regional integration. South America.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1. <i>The investment Development Path (IDP)</i>	39
Gráfico 2. Histórico das taxas de juros (meta e taxa Selic em % a.a.)	87
Gráfico 3. Histórico de metas de inflação e inflação efetiva (%).....	87
Gráfico 4. Desembolsos do sistema BNDES para exportação por setor CNAE - 2003-2014 (US\$ mil)	160
Gráfico 5. Desembolsos do sistema BNDES para exportação - indústria de transformação - 2003-2014 (US\$ mil).....	162
Gráfico 6. Fluxos de entrada e de saída de IDE, Brasil, 2000-2013 (em milhões US\$)	193
Gráfico 7. O <i>investment development path</i> do Brasil, 1980-2013, relação entre a diferença das entradas e saídas do estoque de IDE e o PIB per capita (valores em milhões US\$)	214
Gráfico 8. Evolução dos investimentos em infraestrutura na América Latina - 1990-2013 (em milhões US\$).....	268
Gráfico 9. Base acionária JBS em 01 de Fevereiro de 2012	286
Gráfico 10. Estrutura acionária Marfrig em 31/12/2008 (em %).....	288
Gráfico 11. Participação da América do Sul nas exportações brasileiras de produtos industriais	322

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Objetivos, desafios, metas e níveis da PDP	102
Figura 2. Dimensões do Plano Brasil Maior (PBM)	115
Figura 3. Fluxos de emissão de IDE global e por grupo de países (1995-2014) (em bilhões US\$).....	189
Figura 4. Fluxo de IDE emitido pelas economias em desenvolvimento e participação no total mundial, 2000-2014 (em bilhões US\$ e em percentual)	190
Figura 5. Fluxos de emissão de IDE por região, 2008-2013 (em bilhões US\$).....	191
Figura 6. As 5 maiores economias receptoras e emissoras de IDE da América Latina e Caribe, 2010-2011 (em bilhões US\$)	195
Figura 7. Relação NOI e PIB per capita, países selecionados, 2004.....	212
Figura 8. Passos de internacionalização da Artecóla Química.....	225
Figura 9. Países onde a Odebrecht está presente	251

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Desembolsos BNDES pós-embarque 2003-2014 (US\$ mil).....	163
Tabela 2. Balança comercial brasileira - exportações por valor agregado (1997-março/2016) (US\$ FOB).....	179
Tabela 3. Número de projetos realizados pelo Brasil na América do Sul e México (2007-2014), por tipo	198
Tabela 4. Principais alvos de localização das empresas brasileiras que planejavam investir no exterior (2001) (%).....	199
Tabela 5. Total de investimentos realizados pelo Brasil, 2007-2014, por país de destino, América do Sul e México	201
Tabela 6. F&A transfronteiriças América Latina e Caribe, 2003-2010 (em percentual)	202
Tabela 7. Projetos de IDE greenfield, América Latina e Caribe, 2003-2010 (em percentual)	202
Tabela 8. Investimentos realizados pelo Brasil na América do Sul e México, por setor, 2007-2014	203
Tabela 9. Dez principais compras transfronteiriças (F&A) da América Latina e Caribe, 2008	206
Tabela 10. F&A transfronteiriças da América Latina e Caribe, por região/país, 2011-2012 (em milhões de dólares).....	207
Tabela 11. Aquisições transfronteiriças realizadas pelas firmas da América Latina e Caribe, por região de destino, 2003-2009 (em milhões de dólares).....	208
Tabela 12. Investimentos Gerdau (2006-2007) (US\$ milhões).....	244
Tabela 13. Composição acionária JBS em 31 de dezembro de 2014.....	287
Tabela 14. Evolução do intercâmbio comercial Brasil - MERCOSUL (US\$ bilhões - FOB)	320
Tabela 15. MERCOSUL: exportações intra e extrabloco (US\$ bilhões).....	321

LISTA DE QUADROS

Quadro 1. Programas estruturantes para sistemas produtivos.....	103
Quadro 2. Ações e resultados dos Programas para consolidar e expandir a liderança da PDP para o setor siderurgia (2008-2010)	105
Quadro 3. Ações e resultados dos Programas para consolidar e expandir a liderança da PDP para o setor de carnes (2008-2010)	107
Quadro 4. Destaques estratégicos - Integração produtiva com a América Latina e Caribe ..	111
Quadro 5. Plano Brasil Maior: dimensão estruturante	117
Quadro 6. Integração produtiva América do Sul	123
Quadro 7. Principais ações e instituições estatais de apoio à internacionalização de empresas brasileiras.....	146
Quadro 8. APEX-Brasil: resumo de atividades (2009-2014).....	153
Quadro 9. Missões comerciais brasileiras na América Latina (2007-2009)	155
Quadro 10. Valores desembolsados pelo BNDES (2003 a 2014).....	159
Quadro 11. Fonte de financiamento COSIPLAN (carteira de projetos 2015) (em milhões US\$).....	171
Quadro 12. Países com maior presença de empresas brasileiras (2013).....	200
Quadro 13. Investimentos diretos realizados pela empresa Artecóla Química na América do Sul e México (2007-2014).....	226
Quadro 14. Principais IDEs realizados pela Gerdau (1980-2014).....	236
Quadro 15. IDEs anunciados pela Gerdau na América do Sul e México	239
Quadro 16. Marcos do processo de internacionalização do Grupo Odebrecht (1979-2014)	254
Quadro 17. Obras executadas pela Odebrecht, na América do Sul, pertencentes à IIRSA/COSIPLAN e/ou financiadas pelo BNDES (2006-2014) (US\$)	269
Quadro 18. Principais IDEs realizados pela JBS (2005-2014)	277
Quadro 19. Principais IDEs realizados pela Marfrig (2006-2014)	279
Quadro 20. Integração Produtiva América do Sul: iniciativas e resultados (2013)	315

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
1 INTERNACIONALIZAÇÃO DE EMPRESAS, ESTADO E DESENVOLVIMENTO: MARCOS TEÓRICO E CONCEITUAL	23
1.1 O contexto histórico da internacionalização de empresas	25
1.2 As teorias de internacionalização de empresas	28
1.2.1 A Teoria Organizacional: a escola de Uppsala.....	29
1.2.2 As teorias econômicas de internacionalização: a Teoria do Ciclo de Vida do Produto, a Teoria da Internalização e a Teoria do Poder de Mercado	29
1.2.3 O Paradigma Eclético de Dunning	31
1.2.4 As cadeias globais de valor	43
1.3 Aspectos econômicos e políticos da internacionalização de empresas	46
1.4 Estado, empresa e desenvolvimento: o exemplo dos países do Leste Asiático	56
1.5 As especificidades da internacionalização de empresas dos países emergentes	64
1.6 Algumas considerações.....	74
2 ESTADO E DESENVOLVIMENTO: AS POLÍTICAS INDUSTRIAIS BRASILEIRAS (2003-2014)	77
2.1 Novo-desenvolvimentismo e o “novo projeto nacional de desenvolvimento”: a macroeconomia dos governos petistas	77
2.2 A retomada das políticas industriais no Brasil: PITCE, PDP e PBM	94
2.2.1 PITCE e o foco na inovação (2004-2007)	95
2.2.2 PDP e o foco no crescimento (2008-2010)	101
2.2.3 PBM: “inovar para competir” (2011-2014).....	113
2.3 Aspectos institucionais das políticas industriais brasileiras: política industrial do século XXI?	123
2.4 Algumas considerações.....	132
3 A INTERNACIONALIZAÇÃO DE EMPRESAS NO BRASIL (2003-2014): UMA ESTRATÉGIA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO?	133
3.1 Políticas de incentivo à internacionalização de empresas: uma visão geral do Brasil recente (2003-2014).....	134
3.2 Principais ações e instrumentos de apoio à internacionalização das empresas brasileiras: os papéis da ABDI, da APEX-Brasil e do BNDES	146
3.2.1 A ABDI (Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial)	147

3.2.2 APEX-BRASIL (Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos)	150
3.2.3 O BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social).....	156
3.3 Houve, de fato, uma política brasileira de internacionalização?	173
4 A INTERNACIONALIZAÇÃO PRODUTIVA DAS EMPRESAS BRASILEIRAS: DIAGNÓSTICO DO IDE DO BRASIL	182
4.1 A internacionalização das empresas brasileiras: um breve histórico	183
4.2 O perfil do IDE realizado pelo Brasil entre 2003 e 2014: motivações, estratégias, setores e destinos	186
4.3 O <i>Investment Development Path</i> (IDP) do Brasil	211
4.4 Algumas considerações.....	218
5 A INTERNACIONALIZAÇÃO DAS EMPRESAS BRASILEIRAS (2003-2014): OS CASOS DA ARTECOLA, GERDAU, ODEBRECHT, JBS E MARFRIG	220
5.1 Os critérios de escolha das empresas selecionadas	220
5.2 Arteccla: história e características.....	222
5.2.1 A trajetória da internacionalização da Arteccla.....	223
5.3 Grupo Gerdau: história e características	234
5.3.1 A trajetória da internacionalização da Gerdau	235
5.3.2 Análise do processo de internacionalização.....	240
5.4 Odebrecht: história e características	250
5.4.1 A trajetória de internacionalização da Odebrecht	252
5.4.2 Análise do processo de internacionalização da Odebrecht	263
5.5 JBS e Marfrig.....	273
5.5.1 JBS e Marfrig: história e características	273
5.5.2 A trajetória da internacionalização da JBS e da Marfrig.....	276
5.5.3 Análise dos processos de internacionalização das empresas: JBS e Marfrig.....	281
5.6 Internacionalização de empresas brasileiras e o Estado: breves considerações	289
6 INTEGRAÇÃO REGIONAL COM A AMÉRICA DO SUL: OPORTUNIDADES E DESAFIOS DE UM DESENVOLVIMENTO CONJUNTO	292
6.1 A política externa brasileira e a América do Sul: retomando e expandindo argumentos	293
6.2 Integração regional e desenvolvimento: reflexões sobre a América do Sul	308
6.3 Entre o discurso e a prática: limites e desafios da integração produtiva regional ...	317
CONCLUSÃO.....	327
REFERÊNCIAS	333

ANEXOS	358
ANEXO 1. Empresas paulistas beneficiárias do Focem Auto:.....	358
ANEXO 2. Empresas selecionadas como beneficiárias do Projeto de Adensamento e Complementação Automotiva no Âmbito do Mercosul (Focem Auto) no Estado do Rio Grande Do Sul.....	359
ANEXO 3. Cálculo IDP Brasil	360

INTRODUÇÃO

As empresas multinacionais dos países em desenvolvimento, mais especificamente dos chamados países emergentes, têm, cada vez mais, ocupado lugar de destaque no cenário internacional, sobretudo as empresas do Leste Asiático. Assim, tais países tornaram-se não apenas receptores de IDE (investimento direto estrangeiro), mas também importantes emissores.

No campo externo, o cenário econômico internacional do início dos anos 2000 foi marcado por um momento de expansão capitalista o qual foi acompanhado por duas crises internacionais. Para os países em desenvolvimento isso se traduziu, a princípio como uma oportunidade, já que pesquisas realizadas pela UNCTAD¹ demonstram que tais países conseguiram responder de maneira mais rápida aos momentos de crise. No entanto, no caso dos países sul-americanos, em grande medida, seu crescimento econômico foi beneficiado pelo crescimento da demanda chinesa por *commodities*. Como resultado, a queda do crescimento da economia chinesa a partir de 2012, também refletiu no desaquecimento das economias na região, revelando a vulnerabilidade e dependência dessas economias.

No caso brasileiro, o fluxo de emissões de IDE em direção a outros países ainda é pequeno em relação ao seu PIB (produto interno bruto) e também comparativamente aos países asiáticos. No entanto, dados da UNCTAD revelam que este fluxo apresentou crescimento, principalmente na primeira década dos anos 2000. Apesar das dificuldades em se identificar o destino final do IDE emitido a partir do Brasil², vários estudos permitem afirmar que a América do Sul é um de seus destinos principais, como será demonstrado neste trabalho.

Embora a internacionalização produtiva das empresas brasileiras não seja um processo recente, a maior expansão do IDE emitido pelo Brasil começou a ocorrer em um contexto em que governos mais à esquerda do espectro político foram eleitos no Brasil e na América do Sul e no qual as discussões em torno do papel do Estado para o desenvolvimento econômico voltaram a estar em pauta, inclusive, o tema do desenvolvimentismo. No plano interno, pôde-se observar uma postura mais nacionalista por parte dos Estados e, inclusive, a retomada das chamadas políticas industriais. No período abrangido por esta pesquisa, isto é, 2003 a 2014,

¹ Referem-se aos relatórios anuais de investimento mundiais (*World Investment Report*) publicados anualmente pela UNCTAD. Neste trabalho foram analisados os dados referentes à América Latina e Caribe entre 2003 e 2014.

²Vários estudos apontam essa dificuldade não apenas no caso brasileiro, pois grande parcela é destinada a paraísos fiscais. Além disso, nem sempre o local registrado é destino final do IDE.

três políticas industriais foram criadas: a PITCE (Política Industrial Tecnológica e de Comércio Exterior), a PDP (Política de Desenvolvimento Produtivo) e o PBM (Plano Brasil Maior).

Embora denominadas genericamente como “políticas industriais”, tais políticas também englobavam medidas relativas ao comércio internacional e à política externa brasileira. O tema da criação de empresas brasileiras multinacionais e da internacionalização de empresas, ainda que com enfoques diferentes, sobretudo em relação aos setores considerados prioritários, esteve presente como um objetivo de política industrial. Nesse contexto, a política externa brasileira declarou a região sul-americana como prioritária. Ao mesmo tempo, a integração produtiva com a América Latina e Caribe, com foco no MERCOSUL, foi colocada como um objetivo de política industrial durante o segundo mandato de Lula da Silva.

No plano regional, verificou-se o surgimento de “novos modelos de regionalismo” que, a despeito de suas especificidades, tinham em comum o fato de proporem uma revisão do modelo de regionalismo que vigorou nos anos 1990 (designado como regionalismo aberto) e uma tentativa dos Estados de se inserirem de maneira mais autônoma no sistema internacional. Porém, não há ainda um consenso em torno da melhor nomenclatura a ser utilizada para designá-los, sendo chamados na literatura de regionalismo estrutural (SOARES DE LIMA, COUTINHO, 2006; RIBEIRO, KFURI, 2010), pós-liberal (MOTTA VEIGA, RÍOS, 2007; 2008) ou pós-hegemônico (RIGIROZZI, 2010). Assim o balanço do pêndulo político em direção à esquerda teve reflexos não apenas para as políticas nacionais, como na forma dos países se relacionarem com o mundo e com seus parceiros regionais, abrindo espaço para uma maior atuação do Estado e de iniciativas visando à integração física e produtiva entre os países da região.

Nesse contexto, identificam-se ações e instrumentos no âmbito das políticas industriais e da política externa brasileira que facilitaram e apoiaram a internacionalização de empresas, em especial na América do Sul, por meio de instituições ligadas ao Estado como a ABDI (Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial), a APEX-Brasil (Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos) e o BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social), dentre outras. No entanto, questiona-se até que ponto pode-se afirmar que tais ações constituíram uma verdadeira política de incentivo à internacionalização com fins voltados ao desenvolvimento econômico nacional, enquanto parte de uma estratégia nacional de desenvolvimento e de inserção internacional. Concomitantemente, discuti-se como a América do Sul se inseriu nos objetivos das políticas industriais e da política externa

do período e questiona-se se a prioridade conferida à América do Sul teria influenciado o aumento do IDE brasileiro na região.

A tese defendida é a de que o governo brasileiro teve influência nos processos de internacionalização de empresas brasileiras, entre 2003 e 2014, por meio de medidas de política industrial e de sua política externa para a América do Sul. Embora se compreenda que a internacionalização de empresas seja uma decisão da firma, defende-se que o Estado, por meio de suas políticas – industriais e externa – pode ter influência nessa decisão, na medida em que pode contribuir para as mudanças nas vantagens competitivas das empresas. Assim, medidas de política industrial, como a escolha de empresas consideradas estratégicas e a canalização de recursos estatais de maneira preferencial para determinados setores, podem ser importantes para a formação de empresas multinacionais e para o aumento de sua competitividade, contribuindo, portanto, para sua internacionalização. Ao mesmo tempo, orientações da política externa e, mais especificamente de integração regional, podem criar condições locais mais favoráveis ao direcionamento de investimentos das empresas para uma determinada região. Como desdobramento, defende-se que os modelos de desenvolvimento econômico – nacional e regional – têm reflexos na forma com os Estados se inserem no sistema internacional. No caso de países em desenvolvimento como o Brasil, uma estratégia viável para uma inserção mais competitiva no sistema econômico internacional, associada à estratégia nacional de desenvolvimento, seria a integração produtiva com países da região, no âmbito de processos de integração regional como sugerem vários estudos (UNCTAD, 2007a; PORTA, 2008; BAUMAN, NG, 2012).

A base teórico-metodológica que fundamentou esta tese buscou aporte em diversas fontes. A principal delas foi o Paradigma Eclético de Dunning, cuja construção teórica contou com a colaboração de outros autores como Rajneesh Narula e Sariana Lundan (DUNNING, LUNDAN, 2008; NARULA, 1996; DUNNING, NARULA, 1998). Ao analisar a internacionalização produtiva de empresas, o Paradigma Eclético tem como foco a firma e suas três variáveis principais, definidas como vantagens: vantagens específicas de propriedade (O), vantagens específicas de localização (L) e vantagens específicas de internalização (I). Dentro da teoria, os autores desenvolveram o que eles chamam de sua parte dinâmica, o *Investment Development Path* (PDP) o qual analisa as entradas e saídas de IDE a partir de sua trajetória econômica. No entanto, os autores afirmam que a análise dos processos de internacionalização também deve levar em consideração fatores relacionados ao tipo de produção ou atividade internacional desenvolvido pela empresa e variáveis estruturais relativas ao país ou região, tipo de indústria e à própria firma. Dessa forma, incorporam

variáveis como políticas governamentais e aspectos institucionais que podem ter influência na configuração das vantagens que constituem o paradigma, abrindo a possibilidade de diálogo com outras literaturas que analisam o papel do Estado no desenvolvimento econômico e sua influência nos processos de internacionalização de empresas.

Por tratar da análise de processos de internacionalização de um país em desenvolvimento e/ou emergente, também se buscou fundamentação teórica em uma literatura que vem sendo desenvolvida mais recentemente, a qual discute as diferenças da internacionalização produtiva de países emergentes quando comparada com a dos países desenvolvidos. Embora alguns autores reconheçam a validade da Teoria Eclética e de seu modelo IDP, ressaltam suas especificidades, como o fato das multinacionais dos países emergentes iniciarem seus processos de internacionalização em estágios anteriores de desenvolvimento, do que o previsto pela teoria, pois se internacionalizam em razão da necessidade de adquirirem vantagens de propriedade (GOLDSTEIN, PUSTERLA, 2008; AYKUT, GOLDSTEIN, 2008; DUNNING, KIM, PARK, 2008); de iniciarem sua internacionalização por países próximos geograficamente e com desenvolvimento econômico similar (RUGMAN, 2008; AYKUT, GOLDSTEIN, 2008); de sofrerem maior influência de políticas governamentais e de acordos regionais (DUNNING, KIM, PARK, 2008; AYKUT, GOLDSTEIN, 2008); e de sua estratégia de internacionalização estar estreitamente ligada às políticas industriais e de desenvolvimento (nacionais e regionais), bem como à posição que os países e regiões ocupam na divisão internacional do trabalho (AYKUT, GOLDSTEIN, 2008).

Pelo fato deste trabalho ter como foco a influência de políticas governamentais nos processos de internacionalização de empresas, a partir de uma perspectiva que considera relevante o papel estatal no desenvolvimento econômico e na inserção internacional de um país, a análise da relação entre Estado e empresas baseou-se na literatura desenvolvimentista e institucionalista desenvolvida por autores como Amsden (1989, 2009), Chang (2003, 2004) e Evans (1995, 2007) que analisaram os casos de desenvolvimento dos chamados “países de industrialização tardia”. Ademais, agregou-se à análise a discussão em torno do novo ou neodesenvolvimentismo brasileiro, cujo principal expoente no Brasil é Bresser-Pereira (2009, 2012). Para além de demonstrar a importância do Estado no desenvolvimento econômico e industrial, a referida literatura oferece elementos que permitem qualificar a relação Estado-empresa e melhor compreender porque algumas iniciativas se desdobram em desenvolvimento com bem-estar social, enquanto que outras resultam em políticas predatórias com consequência nefastas para os países e suas sociedades.

Por fim, os argumentos relativos à importância da integração regional sul-americana para o desenvolvimento brasileiro e dos demais países da região basearam-se na revisão de literatura especializada sobre o tema, bem como em autores que discutem as atuais mudanças nos modelos de regionalismo na América Latina e suas implicações para o desenvolvimento econômico nacional e regional (SARAIVA, 2010; PORTA, 2008; BAUMAN, NG, 2012; SOARES DE LIMA, COUTINHO, 2006; RIBEIRO, KFURI, 2010; MOTTA VEIGA, RÍOS, 2007; 2008; RIGIROZZI, 2010; SERBÍN, 2010).

Deve-se ressaltar que a maioria dos estudos existentes sobre internacionalização de empresas ou partem de enfoque econômico, principalmente a partir da Teoria Eclética, ou se apoiam em argumentos políticos, sobretudo direcionados à análise da relação entre a política externa brasileira e a internacionalização de empresas brasileiras de engenharia e construção³. Assim, este trabalho se desenvolveu como um esforço de analisar a internacionalização de empresas brasileiras no Brasil recente (2003-2014) a partir de uma perspectiva teórico-metodológica que conciliasse tanto variáveis econômicas quanto políticas, com foco na análise das políticas industriais e da política de integração regional brasileira em relação à América do Sul, tendo como questões de fundo o papel do Estado no desenvolvimento econômico e a importância da integração regional sul-americana. Como elemento empírico, foram analisados os casos de internacionalização de cinco empresas brasileiras com base em sua relevância em termos de nível de internacionalização e investimentos na América do Sul⁴, quais sejam: Arteccla, Gerdau, Odebrecht, JBS e Marfrig.

A tese está estruturada em seis capítulos, além desta introdução e das considerações finais.

No primeiro capítulo, discutem-se as teorias que constituem o marco teórico e metodológico deste trabalho, além de se definir alguns conceitos-chave como internacionalização de empresas, empresa multinacional e IDE (Investimento Direto Estrangeiro). Primeiramente, discute-se o contexto histórico da internacionalização de empresas e como as multinacionais dos países emergentes se inseriram nesse processo, com base na divisão teórica de Fleury e Fleury (2012) e Evans (2007). Em seguida, realiza-se uma revisão das teorias de internacionalização de empresas com foco na Teoria Eclética elaborada

³ Deve-se ressaltar a pesquisa desenvolvida por Ribeiro e Lima (2008) para a Funcex que analisou o IDE brasileiro nos países andinos, considerando tanto as perspectivas das empresas quanto políticas de incentivo à internacionalização de empresas. No entanto, a pesquisa se baseou principalmente em entrevistas realizadas com empresas e instituições brasileiras sem mencionar um referencial teórico específico. Sobre a relação entre política externa brasileira e internacionalização de empresas de engenharia e construção na América do Sul, destaca-se a tese desenvolvida por Vasconcellos (2015).

⁴ Os critérios de escolha são explicitados em capítulo específico.

por Dunning e seus colaboradores (DUNNING, LUNDAN, 2008; NARULA, 1996; DUNNING, NARULA, 1998). Demonstra-se que embora a teoria tenha como objeto de análise a firma, ao considerarem que as variáveis OLI que constituem o paradigma podem variar de acordo com características específicas do país/região, indústria/atividade e firma, incorporam na análise fatores como políticas governamentais, abrindo espaço para um diálogo com literaturas que consideram o papel do Estado como relevante para o desenvolvimento econômico e para a internacionalização de empresas. Nesse aspecto, o capítulo também aborda aspectos políticos da internacionalização e da relação entre Estado e empresas. Preocupações envolvendo as consequências do IDE tanto em termos econômicos quanto políticos são discutidas com base em autores como Gilpin (2001; 2002) Evans (2007), Keohane e Ooms (1975), Zhan (2010) e Moran (2010). Ademais, retoma-se a literatura que aborda o papel do Estado no desenvolvimento econômico de países de “industrialização tardia” e do papel das instituições que intermediam a relação Estado – empresas a partir das discussões realizadas por Amsden (1989, 2009), Chang (2003, 2004) e Evans (1995, 2007). Também são discutidas as especificidades que envolvem os processos de internacionalização das empresas multinacionais dos países emergentes a partir de vários autores (GOLDSTEIN, PUSTERLA, 2008; AYKUT, GOLDSTEIN, 2008; DUNNING, KIM, PARK, 2008; RUGMAN, 2008). Por fim, apresenta-se uma perspectiva teórica para a análise do caso brasileiro.

O segundo capítulo é dedicado à análise das chamadas políticas industriais – PITCE, PDP e PBM. Primeiramente, discute-se sobre o novo-desenvolvimentismo, principalmente a partir da abordagem de Bresser-Pereira (2009, 2012a) e como, apesar da retomada das políticas industriais, manteve-se uma política macroeconômica que não era favorável a investimentos produtivos. Insere-se nesse debate o conceito de “lulismo” de Singer (2012) como forma de demonstrar como foi possível a manutenção de estratégias políticas não convergentes. A análise das políticas industriais é realizada com base em documentos oficiais como relatórios de monitoramento e acompanhamento, atas de reuniões, além de análises já existentes sobre o tema. Ressaltam-se os aspectos institucionais dessas políticas, seus objetivos e, especialmente, as ações direcionadas à formação de empresas multinacionais brasileiras - também chamadas pela literatura de “campeões nacionais” - à internacionalização de empresas e à integração produtiva com a América do Sul. Políticas direcionadas aos setores das empresas selecionadas são especificadas.

No capítulo terceiro, são analisados com maior detalhe as políticas e instrumentos de apoio à internacionalização de empresas existentes entre 2003 e 2014, com foco na análise

dos documentos “Estratégia Brasileira de Exportação (2008-2010)”, e “Termo Internacionalização de Empresas”, bem como nas ações empreendidas por três instituições-chave: a ABDI, a APEX-Brasil e o BNDES. O objetivo é identificar em que medida pode-se afirmar que houve uma política de incentivo à internacionalização empresarial e até que ponto a internacionalização de empresas fazia parte de uma estratégia nacional e/ou regional de desenvolvimento.

O perfil do IDE emitido a partir do Brasil é o tema central do quarto capítulo. Com base nos relatórios anuais de investimento (*World Investment Reports*) da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD); *rankings* das multinacionais brasileiras elaboradas pela Fundação Dom Cabral (FDC); *rankings* das multinacionais brasileiras elaborados pela Sociedade Brasileira de Estudo de Empresas Transnacionais e Globalização Econômica (Sobeet), em parceria com a Revista Valor Econômico; e dados do *Index Invest Brasil* elaborado pelo Centro de Estudos de Integração e de Desenvolvimento (CINDES) é traçado um perfil do IDE brasileiro. O objetivo é identificar quais são os principais setores e destino dos investimentos, bem como as principais motivações e formas de entrada nos países hospedeiros.

No quinto capítulo, são analisados os estudos de caso dos processos de internacionalização de cinco empresas brasileiras: Arteccla, Gerdau, Odebrecht, JBS e Marfrig. A escolha das empresas se baseou nos *rankings* das multinacionais brasileiras elaboradas pela Fundação Dom Cabral e pela Sobeet/Valor Econômico. Primeiramente foram identificadas as empresas mais internacionalizadas entre 2007 e 2014 e destas, identificaram-se quais tinham investimentos relevantes na América do Sul, com base no índice de regionalidade elaborado pela Fundação Dom Cabral. A pesquisa tomou com fontes principais os relatórios anuais divulgados pelas empresas bem como informações disponíveis em seus sites na internet. O objetivo foi identificar, a partir do referencial teórico discutido no primeiro capítulo, quais foram as principais motivações das empresas para iniciarem seus processos de internacionalização ou expandirem seus investimentos, com foco na América do Sul. Além disso, buscou-se identificar em que medida, políticas governamentais foram relevantes para seus processos de internacionalização.

No sexto e último capítulo, retoma-se a discussão a respeito da importância da América do Sul para o Brasil, em termos econômicos e políticos, em um contexto caracterizado pelo surgimento de “novos” modelos de regionalismo. Na sequência, a importância da integração regional para o desenvolvimento econômico, sobretudo de países em desenvolvimento como o Brasil é debatida. Ao final, discutem-se os limites e desafios de

uma integração produtiva regional, com foco no caso do MERCOSUL. O objetivo do capítulo é demonstrar como a integração regional pode ser uma estratégia de desenvolvimento e de inserção internacional importante e como, apesar de uma relativa mudança nos discursos integracionistas, ainda há muito que se avançar em termos de uma integração “mais profunda”.

Por fim, são apresentadas algumas conclusões.

1 INTERNACIONALIZAÇÃO DE EMPRESAS, ESTADO E ESENVOLVIMENTO: MARCOS TEÓRICO E CONCEITUAL

O conceito “internacionalização de empresas” não tem uma definição única na literatura, o mesmo ocorrendo para o termo que define a empresa que se internacionaliza. Internacionalização pode envolver desde operações de exportação e importação, isto é, relações comerciais de compra e venda entre uma empresa localizada em território nacional com outra com sede no exterior, até operações que envolvam maiores riscos e maior comprometimento, como aquelas que implicam a internacionalização produtiva, por meio de investimento direto estrangeiro (IDE). Assim, internacionalização de empresas pode ser definida como “o processo pelo qual [a empresa] passa a obter parte ou totalidade de seu faturamento a partir de operações fora de seu país de origem, seja através da exportação ou do licenciamento de produtos e processos produtivos, seja através da realização de investimentos diretos” (RIBEIRO, LIMA, 2008, p. 4). O IDE, portanto, é uma das formas pelas quais uma empresa se internacionaliza por meio de aportes em dinheiro aplicados na aquisição e/ou construção de ativos no exterior os quais podem corresponder à participação acionária de empresas já existentes ou à criação de novas empresas. Logo, pode envolver apoio à produção e venda (centros de distribuição, venda, pesquisa e desenvolvimento) ou estabelecimentos de novas linhas de produção (RIBEIRO, LIMA, 2008; WOLFFENBÜTTEL, 2006).

Quanto à empresa que atua no mercado internacional, há na literatura várias nomenclaturas que a definem, sem que exista uma diferenciação clara entre elas: MNE (*multinational enterprise*), MNC (*multinational corporation*), TNC (*transnational corporation*) (FLEURY, FLEURY, 2012). Fleury e Fleury (2012), por exemplo, adotam a nomenclatura empresa multinacional para se referir à empresa que possui atividades produtivas no exterior. Em suas pesquisas, Dunning utiliza o termo em inglês MNE para se referir a empresas que realizam IDE (DUNNING, NARULA, 1998; DUNNING, LUNDAN, 2008). Em seus relatórios, a *United Nations Conference on Trade and Development* (UNCTAD) tem adotado o termo TNC. Pesquisas realizadas pela Fundação Dom Cabral (FDC)⁵ sobre internacionalização de empresas, utilizavam, desde 2008, o termo empresa transnacional. Porém, a partir de 2013, a FDC volta a utilizar o termo multinacional o que evidencia a intercambialidade entre as duas denominações. Neste trabalho, optou-se por

⁵ A Fundação Dom Cabral foi criada em 1976, em Belo Horizonte, como uma entidade sem fins lucrativos. Ela funciona como uma escola de negócios que integra executivos, empresários e gestores públicos. Desde 2006, a Fundação elabora o Ranking das Multinacionais Brasileiras, sendo uma fonte de dados muito importante para os pesquisadores e interessados no tema internacionalização de empresas brasileiras.

utilizar a nomenclatura empresa multinacional para se referir a empresas que realizam operações no exterior por meio IDE.

Na literatura internacional, vários são os aportes teóricos que buscam explicar as razões e motivações que levam as empresas a se internacionalizarem. As teorias geralmente são divididas em dois grupos: o organizacional e o econômico. A chamada Escola de Uppsala é a principal teoria dentro da vertente organizacional. A Teoria do Poder de Mercado de Stephen Hymer, a Teoria do Ciclo de Vida do Produto de Raymond Vernon, a Teoria da Internalização de Peter Buckley e Mark Casson, e o Paradigma Eclético de John Dunning constituem as principais teorias da vertente econômica. Mais recentemente, insere-se na discussão sobre internacionalização de empresas o tema das cadeias globais de valor (CGVs).

Porém, ainda são escassos os estudos que se debruçam sobre as variáveis políticas que podem influenciar a decisão das empresas de se internacionalizarem. Além disso, os aportes teóricos existentes, além de focarem em fatores econômicos, foram construídos com base na análise de processos de internacionalização de empresas de países desenvolvidos, as quais se lançaram no mercado internacional entre as décadas de 1950 e 1970, durante a “primeira onda de internacionalização” (FLEURY, FLEURY, 2012). Assim, analisar o processo de internacionalização de empresas de países em desenvolvimento com o objetivo de verificar a influência de políticas de Estado, em conjunto com variáveis econômicas abrangidas pelas teorias de internacionalização, é um desafio para o qual esta pesquisa pretende contribuir.

Estudos sobre as empresas asiáticas, que se internacionalizaram a partir da década de 1970, geralmente têm como foco o papel do Estado no processo de industrialização desses países, a partir de uma abordagem desenvolvimentista e institucionalista. As análises como as realizadas por Amsden (1989, 2009), Chang (2003, 2004) e Evans (1995, 2007) são centradas no papel das políticas industriais promovidas pelos Estados desenvolvimentistas e na importância das instituições que permearam a relação entre Estado e empresa, resultando em casos bem-sucedidos de desenvolvimento econômico. Assim, embora não tratem especificamente de processos de internacionalização, fornecem elementos teóricos importantes para compreender como o Estado pode atuar na formação de empresas multinacionais e contribuir para uma inserção mais competitiva no mercado internacional.

Mais recentemente, diante do surgimento cada vez maior de empresas multinacionais de países em desenvolvimento, principalmente de países emergentes, e de sua importância

como emissoras de IDE, alguns estudos têm sido realizados para compreender as especificidades, oportunidades e desafios da ascensão dessas empresas⁶.

Nesse contexto, discutir questões como os efeitos positivos e negativos dos IDEs para os países emissores e receptores, bem como os reflexos da atuação das multinacionais no poder soberano dos Estados, tornam-se prementes, sobretudo quando se trata de países menos desenvolvidos. Ademais, envolve refletir sobre que modelo de desenvolvimento se está promovendo e como o Estado tem atuado nesse âmbito.

Deve-se notar que o objetivo do trabalho é analisar o processo de internacionalização a partir de critérios econômicos e políticos, na medida em que se pretende demonstrar que, embora a internacionalização de empresas seja uma decisão da firma, ela pode ser influenciada por políticas industriais e políticas de integração regional dos países de origem e de destino de seus investimentos. Como tema adjacente, discute-se o modelo de desenvolvimento econômico colocado em prática pelo Estado brasileiro, a partir de 2003, e como a internacionalização das empresas brasileiras inseriu-se nesse contexto. Ademais, discute-se como a América do Sul se inseriu nos objetivos das políticas industriais e da política externa do período. Portanto, neste primeiro capítulo, faz-se uma revisão de literatura, que permite conjugar categorias explicativas – econômicas e políticas – para compreender o problema proposto. Assim, primeiramente se faz uma contextualização histórica da internacionalização de empresas em nível mundial. Em seguida, são retomadas as principais teorias de internacionalização de empresas. Na sequência, discutem-se as consequências políticas e econômicas do IDE e os reflexos, para o Estado, da maior atuação internacional das empresas. Na seção subsequente, a relação empresa-Estado-desenvolvimento é discutida a partir do caso dos países do Leste Asiático, com foco na importância das instituições. Posteriormente, é abordada a literatura que discute as especificidades da internacionalização de multinacionais de países emergentes. Por fim, recuperam-se os principais elementos teóricos que serão utilizados nesta pesquisa.

1.1 O contexto histórico da internacionalização de empresas

A internacionalização produtiva de empresas não é um processo recente. Há casos de empresas como a francesa Saint-Gobain que já havia instalado uma unidade na vizinha Alemanha, em 1853 (FLEURY, FLEURY, 2012). Porém, o primeiro grande movimento de

⁶ Alguns desses estudos foram reunidos no livro *The rise of Transnational Corporations from emerging markets: threat or opportunities?* organizado por Sauvant (2008).

internacionalização de empresas multinacionais é o das empresas norte-americanas no pós Segunda Guerra Mundial.

[...] no período pós-guerra, entre 1950 e 1970 observa-se uma forte retomada da globalização econômica. Barreiras ao comércio e controles de câmbio foram reduzidos, especialmente entre os EUA e a Europa Ocidental. O FDI e os fluxos de investimentos internacionais passaram a ser controlados por governos por meio de instrumentos estabelecidos no Sistema de Bretton Woods. Os EUA emergiram como potência hegemônica e o dólar se transformou em moeda de reserva mundial. Enquanto isso, China, Rússia e outros países comunistas não entraram no jogo do capitalismo global, e outros países em desenvolvimento também levantam barreiras (FLEURY, FLEURY, 2012, p.78).

Não à toa, durante as décadas de 1960 e 1970, são formuladas as principais teorias de internacionalização de empresas, as quais ainda hoje são referência para os estudiosos do tema, principalmente com base nas empresas norte-americanas e britânicas.⁷ Também é nesse período que surgiram várias discussões em torno das consequências, econômicas e políticas, da expansão das empresas multinacionais⁸.

A expansão mundial do capital dos países desenvolvidos (Estados Unidos e Europa Ocidental) entre o final da Segunda Guerra e a década de 1970 é definida por Fleury e Fleury (2012) como a “primeira onda de internacionalização”. A segunda corresponde ao período que vai de 1970 a 1980 e é caracterizado pela emergência das multinacionais japonesas na economia mundial, as quais foram seguidas por outras oriundas de países em desenvolvimento, como os pertencentes ao Leste Asiático e à América Latina, embora as primeiras tenham sido mais bem-sucedidas em sua empreitada. Importante recordar que, no caso desses países, chamados pela literatura de *latercomers*, isto é, países de industrialização tardia, o Estado, por meio de políticas desenvolvimentistas, teve um papel importante no processo de industrialização e de internacionalização de suas empresas⁹.

A partir dos anos 1980, com o avanço da globalização e das mudanças por ela acarretadas - desenvolvimento dos transportes, comunicação, maior abertura comercial – o processo de internacionalização das empresas acentuou-se e avançou na década de 1990 para a chamada fase da globalização produtiva (FLEURY, FLEURY, 2012)¹⁰. Nesta fase, as empresas multinacionais passaram a reorganizar sua produção globalmente a partir do

⁷ As teorias de internacionalização de empresas serão abordadas na próxima seção.

⁸ Este debate será retomado mais adiante.

⁹ O papel do Estado no desenvolvimento econômico dos países do Leste Asiático será discutido ainda neste capítulo.

¹⁰ Fleury e Fleury (2012) dividem o processo de globalização em quatro fases: globalização financeira (1970), globalização comercial (1980), globalização produtiva (1990) e globalização institucional (2000).

fatiamento do processo produtivo, ou seja, das chamadas Cadeias Globais de Valor (CGVs). A partir desse novo modelo de produção, as multinacionais (e suas subsidiárias) passam a ter poder determinante na divisão internacional da produção. “Elas descentralizam e alocam as operações de suprimentos, produção e distribuição por empresas subcontratadas em diferentes países e controlam as atividades, gerando alto valor e desempenhando um papel de liderança nas cadeias produtivas” (FLEURY, FLEURY, 2012, p.142). Também é neste período que as multinacionais dos países emergentes despontam com mais força, passando a ocupar papel importante não somente nos fluxos de comércio como também nos investimentos produtivos. Na divisão teórica de Fleury e Fleury (2012), este período corresponde à terceira onda de internacionalização.

Diferentemente de Fleury e Fleury, Evans (2007) divide o movimento de internacionalização das empresas em dois grandes períodos os quais ele chamou de velha internacionalização e nova internacionalização. O foco de sua análise é a relação da empresa multinacional dos países desenvolvidos com os Estados do Terceiro Mundo¹¹ e suas consequências no desenvolvimento econômico.

A “velha internacionalização” corresponde ao período que se inicia com o final da Segunda Guerra Mundial e se estende até o início da década de 1970. Caracteriza-se pelo domínio de IDE norte-americano nos maiores países da América Latina com o objetivo de fornecer produtos manufaturados aos mercados domésticos, tendo contribuído para o modelo de industrialização por substituição de importações (EVANS, 2007). Segundo Evans (2007), os governos, principalmente dos países maiores como Argentina, Brasil e México (e, portanto, com maior poder de barganha) foram importantes na atração do IDE dos países desenvolvidos e conseguiram fazer com que, em alguma medida, os interesses das multinacionais estrangeiras convergissem com seus projetos de desenvolvimento.

No entanto, mudanças na própria maneira das multinacionais organizarem sua produção – agora não mais produzindo réplicas de suas matrizes nos países em desenvolvimento, mas organizando sua produção globalmente com o objetivo de torná-la mais produtiva e competitiva – teria reflexos na inserção dos países em desenvolvimento no cenário econômico internacional na nova fase em que se iniciava, como descreve Evans (2007).

Las exportaciones a través de redes de mercado globales, controladas por las ET, implicaban una subordinación más estrecha de la producción del Tercer

¹¹ Expressão utilizada pelo autor.

Mundo a las estrategias globales de estas empresas en comparación con la vieja internacionalización. Ahora los países de acogida del Tercer Mundo dependían de ellas no sólo para obtener capital y tecnología, sino también para tener mercados. (EVANS, 2007, p.146).

A “nova internacionalização”¹² iniciada em 1973 se estende, segundo Evans (2007), até o período recente¹³. Caracteriza-se pela organização internacional da produção; pela formação de alianças estratégicas entre as empresas multinacionais (que podem ou não incluir as empresas do Terceiro Mundo); pela exportação de produtos manufaturados das multinacionais a partir dos países do Terceiro Mundo para os países desenvolvidos e pela prestação de serviços e intangíveis destes para os primeiros; além da expansão da internacionalização a todos os países do Terceiro Mundo, mas com concentração principalmente no Leste Asiático, especialmente países como Taiwan e Coréia (EVANS, 2007). Para Evans (2007), a nova internacionalização acabou acarretando uma nova divisão internacional do trabalho na qual os países do Terceiro Mundo tinham que se voltar novamente para suas bases produtivas: mão de obra barata e recursos naturais. Ao reorganizarem sua cadeia produtiva, as empresas multinacionais passaram a definir seus processos produtivos de acordo com as vantagens comparativas de cada país o que acabava reafirmando a posição dos países em desenvolvimento como exportadores de matérias-primas (EVANS, 2007). Os países do Leste Asiático, em razão de características de suas instituições nacionais e de políticas de desenvolvimento promovidas pelo Estado em conjunto com as empresas locais conseguiram escapar a essa lógica, como será discutido adiante.

1.2 As teorias de internacionalização de empresas

Várias teorias buscam explicar as motivações e razões que levam uma empresa a realizar investimentos no exterior. Algumas apontam a internacionalização como um processo gradual e incremental, outras enfatizam os aspectos econômicos da internacionalização, como o estágio de vida do produto, a busca por vantagens produtivas ou o controle de mercado. Há ainda teorias que procuram agregar diferentes variáveis à explicação do fenômeno. Mais recentemente a explicação perpassa pelas mudanças no processo produtivo das empresas.

¹² Gilpin (2002) denomina este modelo de internacionalização de “novo multinacionalismo”.

¹³ Ao contrário de Evans (2007) e de Gilpin (2002), Fleury e Fleury (2012) consideram o período que se inicia com a década de 1990 até os dias atuais como um novo tipo de internacionalização (denominado por eles de “terceira onda”).

1.2.1 A Teoria Organizacional: a escola de Uppsala

A chamada escola de Uppsala¹⁴ ou Escola Nórdica é a principal teoria de abordagem organizacional e foi criada a partir de observações do processo de internacionalização das empresas suecas, na década de 1970. Seus principais teóricos, Johanson e Vahlne (1977) se valeram de pesquisas empíricas e teóricas realizadas na década anterior por Cyert and March (1963 apud JOHANSON, VAHLNE, 1977) cujo referencial teórico era o comportamentalismo¹⁵. Ao observarem as empresas suecas, Johanson e Vahlne (1977) perceberam que seu processo de internacionalização é gradual, ou seja, primeiro elas iniciavam suas operações externas por meio de exportações, seguidas pela instalação de subsidiárias e, em alguns casos, passavam, posteriormente, a produzir no exterior. Esse comportamento levou os autores a definirem a internacionalização como “the product of a series of incremental decisions” (em tradução livre “o produto de uma série de decisões incrementais”) (JOHANSON, VAHLNE, 1977, p.23).

Assim, ao elegerem a firma como unidade de análise, seus teóricos partem da ideia de que as decisões quanto à internacionalização não são resultantes de um cálculo racional, mas fruto de um processo de aprendizagem, mediante o qual a empresa acumula conhecimentos. Por essa razão, as empresas tenderiam a começar a internacionalização por países em que existe maior proximidade psíquica definida em termos de proximidade geográfica, diferenças quanto à língua, cultura, economia, nível ou sistema educacional, níveis de desenvolvimento, entre outros elementos (FLEURY, FLEURY, 2012; JOHANSON, VAHLNE, 1977). As principais críticas feitas à teoria se relacionavam ao seu caráter determinista, no sentido de que nem todas as empresas se internacionalizam de maneira gradual, tal qual previsto por seus teóricos¹⁶.

1.2.2 As teorias econômicas de internacionalização: a Teoria do Ciclo de Vida do Produto, a Teoria da Internalização e a Teoria do Poder de Mercado

¹⁴ Assim chamada por ter se desenvolvido na Universidade de Uppsala.

¹⁵ Por isso que essa teoria também é chamada de comportamentalismo, já que leva em conta fatores comportamentais, em vez de simplesmente elementos econômicos, quando da tomada de decisão.

¹⁶ As críticas, juntamente com as mudanças percebidas nas dinâmicas de internacionalização das empresas, fruto, principalmente, de alterações nos ambientes econômico e regulatório, fez com que a teoria fosse revisada por seus autores, na década de 1990. O ambiente de mercado, em virtude da globalização, passa agora a ser visto como uma teia ou rede de relações, ao invés de uma relação entre fornecedores e clientes. Portanto, a incerteza não é mais medida pela distância psicológica, mas pela participação ou não em redes relevantes (JOHANSON, VAHLNE, 2009).

As principais teorias que tentaram explicar a internacionalização de empresas a partir de variáveis econômicas surgiram entre as décadas de 1960 e 1970 e, geralmente, analisavam o caso das empresas americanas.

A chamada Teoria do Ciclo de Vida do Produto, de Raymond Vernon (1966), data da década de 1960 e explica a internacionalização de uma empresa a partir do ciclo de vida do produto. O principal argumento de Vernon (1966) é o de que os produtos passam por três estágios principais durante seu ciclo: a fase inicial, a fase de maturação e a fase de padronização. Em cada uma dessas fases os produtos encontrariam vantagens competitivas de produção em diferentes países, de acordo com seu grau de desenvolvimento. Nesse sentido, os Estados Unidos seriam o país com as condições mais favoráveis para as fases iniciais de criação do produto, por possuírem mão de obra qualificada e renda mais alta o que é importante porque, em suas fases iniciais, os produtos precisam ser comercializados a preços mais elevados para que os investimentos em seu desenvolvimento possam ser recuperados. Na fase de maturação, quando já há alguma padronização e os riscos são menores, os empresários começam a verificar a viabilidade de se produzir a partir do exterior, com base no custo de produção marginal mais o custo de transporte de exportação, a partir dos Estados Unidos. Na última fase, os produtos tenderiam a serem produzidos nos países menos desenvolvidos por eles apresentarem baixo custo do fator trabalho e pelo conhecimento e informação de mercado não serem mais fatores de grande relevância, já que o produto adquiriu um grau de padronização elevado (VERNON, 1966).

A análise da internacionalização das empresas dos Estados Unidos também deu origem a chamada Teoria do Poder de Mercado, desenvolvida na década de 1960, por Hymer (1960). O objetivo do autor era entender as razões que levavam as empresas a realizarem investimentos externos diretos ao invés de investimentos em portfólio¹⁷. Ao refutar a teoria do investimento em portfólio que parte do pressuposto de que a tendência do fluxo de capital é mover-se dos países onde as taxas de juros são reduzidas para aqueles com maiores taxas (já que o objetivo do investidor é maximizar seu lucro), Hymer (1960) constrói uma teoria que explicaria a formação de mercados oligopolísticos. Para o autor, o que move a empresa é o desejo de obter o controle do mercado. As formas como a empresa irá operar no exterior, isto é, se terá filiais, subsidiárias, *joint ventures* ou qualquer outra forma, também dependerá, segundo ele, do tipo de controle que a empresa pretende ter em relação ao investimento. Ademais, aponta como uma motivação importante para a escolha do investimento direto, as

¹⁷ Isto é, investimentos em um número reduzido de ações, sem que signifique controle acionário da empresa.

vantagens competitivas da empresa, isto é, aquilo que ela tem de positivamente diferente em relação à outra empresa e que, por isso, ela acredita que seja vantajoso começar a produzir em outro país.

O argumento de Hymer (1960) aproxima-se, nesse sentido, da explicação dada pela chamada Teoria da Internalização¹⁸ para a internacionalização de empresas. Um dos principais trabalhos da teoria da internalização é o livro *The future of the multinational enterprise*, publicado em 1976, por Peter J. Buckley and Mark C. Casson. O estudo dos dois autores partiu de análises anteriores feitas por Coase (1937 apud BUCKLEY, CASSON, 2009) que apontava que empresas surgiriam quando a coordenação por um gerente se mostrasse mais vantajosa do que as forças do mercado. A partir dessa ideia, Buckley e Casson (2009) concluem que a decisão de uma firma de produzir ela mesma ou transferir essa responsabilidade para o mercado, dependerá dos custos envolvidos.

No entanto, o cálculo dos custos para se tomar a decisão de comprar produtos intermediários ou internalizar sua produção deveria levar em consideração, na visão dos autores, aspectos relativos ao conhecimento da empresa, aos investimentos em pesquisa e tecnologia (P&D) e em marketing, ou seja, atividades não produtivas, ou ativos intangíveis. Em muitos casos, as atividades produtivas e não produtivas possuem uma ligação muito complexa e o distanciamento entre elas pode acarretar um aumento dos custos de informação. Nesses casos, é mais vantajoso que a firma internalize as atividades em vez de transferi-las ao mercado. Portanto, a escolha de localização das atividades da firma, segundo Buckley e Casson (2009), não se restringe às vantagens que um determinado local oferece em termos de custos de produção, mas também aos custos e benefícios da internalização. Assim, as firmas tenderiam a organizar atividades diferentes entre diversas plantas espalhadas em países diversos. As atividades seriam interdependentes e ligadas por um fluxo de conhecimento e de produtos intermediários, coordenados pelo fluxo de informações interno à firma (BUCKLEY, CASSON, 2009). Portanto, o surgimento de uma empresa multinacional estaria relacionado à decisão da firma de internalizar atividades em plantas no exterior a partir da análise dos custos envolvidos.

1.2.3 O Paradigma Eclético de Dunning

¹⁸ Gilping (2002, p.263) se refere a essa teoria como “teoria da organização industrial com base na integração vertical”.

Embora a literatura coloque o Paradigma Eclético na categoria de teorias econômicas de internacionalização, em razão de importância neste trabalho, optou-se por discuti-lo em uma seção à parte. O chamado Paradigma Eclético foi criado, principalmente, a partir das pesquisas que John Dunning realizou durante várias décadas¹⁹. No entanto, a teoria também contou com a colaboração de outros autores como Rajneesh Narula e Sarianna Lundan. Como trabalho inaugural dessa teoria, pode-se citar a tese de doutoramento de Dunning, de 1958, intitulada *American investment in British manufacturing industry*, cujo objetivo era entender porque a produtividade da indústria manufatureira norte-americana era maior do que a das indústrias inglesas.

Segundo Dunning e Lundan (2008) a proposta do Paradigma Eclético não é ser uma teoria de empresas *per se*, mas servir como um “referencial genérico” para explicar a internacionalização da produção por meio do IDE. “The eclectic paradigm seeks to offer a general framework for determining the extent and pattern of both foreign-owned production undertaking by a country’s own enterprises, and that of domestic production owned or controlled by foreign enterprises” (em tradução livre “o paradigma eclético busca oferecer um quadro geral para determinar a extensão e o padrão tanto da produção estrangeira das empresas do próprio país quanto da produção doméstica de propriedade ou controlada pelas empresas estrangeiras”) (DUNNING, LUNDAN, 2008 p.95).

Nesse sentido, pode-se afirmar que a proposta de Dunning foi a de construir uma ferramenta teórica, a partir da compilação de diferentes teorias de internacionalização de empresas, de modo que se pudesse compreender como as empresas multinacionais se internacionalizam, por meio de IDE, a partir de uma visão abrangente desse processo. Dessa forma, embora muitas críticas possam ser feitas, o Paradigma Eclético é interessante pois fornece elementos teóricos importantes para que se possa refletir a respeito do grande número de questões e de variáveis que envolvem fenômeno da internacionalização.

Uma das perguntas iniciais feitas pela teoria é: por que as empresas internacionalizam sua produção? Algumas das motivações – e que também podem ser definidas como tipos de produção ou atividade internacional – que lançam as empresas nesse empreendimento, segundo Dunning e Lundan (2008) são:

1) *Natural resource seekers*: o objetivo da empresa é buscar recursos de alta qualidade com custo menor do que aquele do mercado de origem, de modo que consigam

¹⁹ Assim, embora as ideias iniciais da teoria datem do final da década de 1950, a Teoria Eclética foi sendo aperfeiçoada e revisada ao longo do tempo. A segunda edição do livro *Multinational Enterprises and the global economy* (DUNNING, LUNDAN, 2008), por exemplo, traz temas atuais como a ideia de um novo paradigma do desenvolvimento. Para mais detalhes ver seção 2.3.

maior rentabilidade e competitividade em relação ao mercado onde pretende atuar. Os autores identificam três principais grupos entre os *natural resource seekers*: a) geralmente são empresas produtoras de bens primários ou indústrias de manufatura que buscam bens físicos como combustíveis minerais, metais e produtos agrícolas. O objetivo é minimizar os custos e garantir segurança no fornecimento desses tipos de recursos. Um exemplo dado pelos autores é o da China e da Índia atuando no mercado africano. b) O segundo grupo é formado por empresas manufatureiras ou do setor de serviços que buscam mão de obra semi ou não qualificada, pois o custo com a mão de obra em seu país de origem é elevado. Segundo os autores, exemplos mais recentes de países que recebem investimentos desse tipo são: China, Vietnã, Turquia, Marrocos e Mauritânia. c) O terceiro tipo está em busca de capacidade tecnológica, conhecimento gerencial ou de mercado e habilidades organizacionais. Dentre os vários exemplos mencionados, destacam-se as parcerias de empresas europeias e norte-americanas com Coreia, Taiwan e Índia (DUNNING, LUNDAN, 2008).

2) *Market seekers*: objetiva fornecer serviços ou mercadorias para o mercado interno do país de destino ou países próximos. Os autores ressaltam que, em muitos casos, as empresas começam exportando e, posteriormente, devido a fatores como o tamanho de mercado e barreiras econômicas ou tarifárias, começam a produzir naquele mercado. Em outros casos, a empresa pode decidir iniciar a produção em um terceiro mercado e, a partir dele, exportar. Além do objetivo de manter ou proteger mercados existentes, ou explorar e promover novos mercados, Dunning e Lundan (2008) citam outras quatro razões das atividades de tipo *market-seeking*: a) garantir proximidade com fornecedores ou clientes; b) necessidade de se aproximar do mercado de modo que se obtenha maior conhecimento em relação a ele e se façam as adaptações necessárias aos produtos em relação aos gostos, cultura, necessidade, recursos e capacidades locais; c) redução dos custos de produção e operacionais; d) necessidade de ter presença física nos principais mercados em que seus concorrentes atuam. Segundo os autores, um dos fatores que mais incentiva as empresas a realizarem investimentos *market-seeking* são os incentivos governamentais do país que recebe os investimentos (DUNNING, LUNDAN, 2008).

3) *Efficiency seekers*: a motivação é racionalizar investimentos já realizados, aproveitar economias de escala e de escopo e diversificar os riscos. Neste caso, pode haver a distribuição de etapas da cadeia produtiva entre diferentes países. A ideia é concentrar a produção em alguns locais e, a partir daí, fornecer para outros mercados. Dunning e Lundan identificam dois tipos de investimentos *efficiency-seeking*: a) os que buscam se beneficiar da disponibilidade e do custo de fatores disponíveis em diferentes países; b) os que se localizam

em países com estrutura econômica e níveis de renda parecidos para aproveitar economias de escala e de escopo (DUNNING, LUNDAN, 2008).

4) *Strategic asset or Capability seekers*: as empresas buscam promover estratégias de longo prazo com o objetivo de fortalecer ou manter sua posição competitiva. O foco é, principalmente, aumentar o portfólio global de ativos físicos e competências humanas da empresa (DUNNING, LUNDAN, 2008).

Os autores ressaltam que, no início dos anos 2000, pode-se observar que as empresas têm buscado vários objetivos e que, por isso, elas podem combinar dois ou mais tipos de atividade de produção internacional. Além disso, uma empresa pode iniciar com um tipo de atividade e, à medida que ela ganha experiência internacional, pode se engajar em outros tipos.

Também conhecido como Paradigma OLI, o Paradigma Eclético se estrutura em torno de três variáveis – ou vantagens – principais que explicam as razões que levam uma empresa a internacionalizar sua produção: O (*ownership* – vantagens específicas de propriedade), L (*location* – vantagens específicas de localização) e I (*internalization* – vantagens de internalização). As vantagens de propriedade (O) são aquelas vantagens inerentes à empresa como: tecnologia, capacidade de gestão e de produção, acesso a mercados, informação, dentre outras. Já as vantagens de localização (L) estão relacionadas ao local onde as operações irão ocorrer e podem envolver recursos naturais, aspectos logísticos e de infraestrutura, características e tamanho do mercado, custos de produção no país, políticas governamentais, etc. Por fim, as vantagens de internalização (I) se referem aos fatores levados em conta pela empresa e que sinalizam que é mais vantajoso a ela internalizar as operações do que transferi-las a outras empresas. Exemplos: conhecimento de mercado, desejo de proteger sua propriedade intelectual, riscos envolvidos, dentre outras. A decisão da firma, de internacionalizar sua produção ou não, dependerá, portanto, da avaliação conjunta desses três fatores.

At any given moment of time, the more a country's enterprises – relative to those of another – possess desirable O advantages, the greater the incentive they have to internalise rather than externalise their use, the more they find it in their interest to access or exploit them in a foreign location, then, the more they are likely to engage in outbound FDI. (DUNNING, LUNDAN, 2008, p.100, grifos dos autores).

Portanto, a decisão de uma empresa de realizar IDE e a forma como as atividades das empresas serão realizadas (a forma como a empresa irá organizar suas atividades) dependerão

da análise das três variáveis que compõe o paradigma OLI, ou seja, suas vantagens de propriedade (O), vantagens de localização (L) e internalização (I). A análise deverá levar em conta quatro condições, que deverão ser satisfeitas, de acordo com Dunning e Lundan (2008, p. 99-100):

1. A empresa precisa possuir vantagens específicas de propriedade (O) “únicas e sustentáveis” em relação às empresas estrangeiras;
2. Se a primeira condição for satisfeita, então a empresa deve perceber que é mais vantajoso internalizar tais vantagens do que deixá-las ao mercado, por meio de venda ou concessão de uso. Ou seja, a empresa irá internalizar (I) suas vantagens de propriedade por entender que possui as condições e/ou habilidades para isso.
3. Assumindo que as condições 1 e 2 sejam satisfeitas, a empresa percebe que, levando em conta a distribuição dos recursos locacionais (L), será interessante a ela estender sua produção ao estrangeiro.
4. Levando em consideração a configuração das vantagens de propriedade, localização e internalização (OLI), a empresa acredita que a produção no exterior é compatível com seus objetivos de longo prazo, bem como com o de sua estrutura gerencial e organizacional.

A forma como a empresa irá internacionalizar sua produção, será, portanto, o resultado da configuração dos ativos específicos de propriedade (O) e dos ativos específicos de localização dos países (L), e de sua percepção de que é mais vantajoso internalizá-los, do que deixá-los a cargo do mercado (I). As mudanças no fluxo dos IDE (entradas e saídas) também serão resultantes de mudanças nos elementos O ou L (DUNNING, LUNDAN, 2008). Ou seja, se a empresa investe em P&D e consegue desenvolver novas tecnologias e novas formas de produção, isso pode afetar a saída de IDE, pois ela pode, por exemplo, ganhar competitividade em relação às empresas do país onde ela está investindo (ou pretende investir). Por outro lado, mudanças no país receptor dos investimentos, como uma política restritiva em relação às empresas estrangeiras, podem fazer com que a saída de investimentos tenda a diminuir.

Na análise do processo de internacionalização de uma empresa, as motivações e as vantagens OLI não devem ser analisadas isoladamente. Além disso, é preciso que se incorporem elementos estruturais. Esses elementos são descritos como as circunstâncias específicas relativas a: 1) região ou país, 2) indústria ou tipo atividade das firmas, e 3) características particulares da firma – que terão influência na configuração das três vantagens OLI. Ou seja, as vantagens de propriedade, localização e internalização são diferentes para

cada caso analisado, pois podem variar de acordo com características inerentes ao país de origem ou destino dos investimentos, à própria atividade ou setor produtivo da firma e às características da firma em si. Dunning e Lundan (2008)²⁰ descrevem tais elementos como:

1) Região ou país: características econômicas, institucionais e culturais, que são específicas aos países de origem do investimento, ou dos países nos quais se pretende investir. Elementos de influência para cada variável do paradigma OLI: (O) podem se referir à dotação de fatores pelo país como recursos e força de trabalho, a existência ou não de políticas governamentais de inovação, ao papel do Estado em favorecer campeões nacionais, à estrutura da indústria, dentre outras; (L) distância física, psíquica e institucional entre os países e políticas governamentais favoráveis ou restritivas (imposição de taxas, tarifas, quotas); (I) políticas governamentais de incentivo à internacionalização, políticas que incentivam fusões, infraestrutura institucional no país de destino dos investimentos, dentre outros (DUNNING, LUNDAN, 2008).

2) Indústria ou atividade: variedade e tipo de produtos que se pretende produzir. Elementos de influência para cada variável do paradigma OLI: (O) envolvem fatores relacionados ao processo produtivo como existência, ou não, de economias de escala e de escopo, grau de intensidade tecnológica do produto ou processo produtivo, etc.; (L) custos de transporte dos produtos intermediários e finais, barreiras tarifárias e não-tarifárias e o tipo de competição entre as firmas; (I) possibilidade ou desejo de se realizar integração vertical/horizontal, complementaridade de vantagens entre firmas locais e firmas estrangeiras, dentre outras (DUNNING, LUNDAN, 2008).

3) Firma: estratégias organizacionais e administrativas das empresas. Elementos de influência para cada variável do paradigma OLI: (O) envolvem, dentre outros fatores, a estrutura de ativos, tamanho e extensão da produção, estratégia da empresa (preferência ao risco ou à estabilidade); (L) aspectos referentes à coordenação e à experiência gerencial com investimentos externos (tempo de atuação no mercado externo), distribuição geográfica da carteira de ativos, entre outros; (I) referem-se aos procedimentos de controle e organização empresarial e a atitudes em relação ao crescimento e à diversificação das atividades da empresa, bem como aos tipos de contrato que serão realizados (licenciamento, *franchising*, assistência técnica) (DUNNING, LUNDAN, 2008).

Para Dunning e Lundan (2008), o custo de motivar agentes, mesmo que seja menor do que aquele do mercado, depende de incentivos estruturais internos às firmas e, portanto, de

²⁰ Para maiores detalhes ver Tabela 4.2 em Dunning e Lundan, 2008, p.106-107.

suas instituições formais e informais. Os autores, ao revisarem a teoria, percebem que as relações entre empresas, e dessas com o ambiente em que atuam, são agora muito mais complexas e marcadas por redes de cooperação internas e externas à empresa. Assim, pensar nas decisões de uma multinacional, com base somente em um cálculo de custos de transação, parece, aos olhos dos autores, demasiado elementar. É necessário que se obtenha maiores informações em relação ao contexto da firma, como, por exemplo, se suas motivações para realizar investimentos são relativas ao mercado, a recursos, à eficiência ou estratégia. Ademais, ressaltam que tanto o tipo de política que um determinado governo constrói em relação às empresas multinacionais quanto às consequências das atividades dessas empresas – em termos de crescimento econômico e de bem-estar social – dependerá das características específicas do país, da indústria e da firma.

Dunning e Lundan (2008) também desenvolveram, dentro do Paradigma Eclético, o que eles chamam de a forma *dinâmica*²¹ da teoria. Os autores afirmam que à medida que um país se desenvolve, alteram-se as suas vantagens OLI e, conseqüentemente, há alterações na posição dos países em relação às entradas (*inward*) e saídas (*outward*) do IDE, afetando, por conseguinte, a trajetória de desenvolvimento do país. Este aspecto dinâmico do Paradigma Eclético é chamado de IDP (*Investment Development Path*) o qual permite analisar a trajetória do desenvolvimento econômico de um país e sua relação com as mudanças das vantagens OLI, além dos determinantes dessa mudança.

Narula (1996) aponta dois principais “catalisadores da mudança”: um que não tem relação direta com o IDE e outro que é induzido pelas mudanças no IDE. O primeiro se relaciona a fatores que são externos à firma e internos aos países, isto é, estão fortemente relacionados ao sistema econômico nacional. Dentre as ações governamentais estão o tipo de orientação da política econômica (se é voltada para a exportação ou importação), desenvolvimento de políticas macroeconômicas e organizacionais (política fiscal, monetária, de educação, de comércio, de inovação dentre outras), desenvolvimento e manutenção de um sistema legal e de infraestrutura para o comércio (NARULA, 1996). Assim, o governo tem papel fundamental tanto por meio de suas políticas governamentais como na coordenação do sistema econômico que, em conjunto, influenciam as vantagens locacionais (L) do país – que podem ser naturais (recursos que o país já possui como recursos naturais e mão de obra não qualificada) ou criadas (como mão de obra qualificada, tecnologia e habilidades gerenciais) – e, por consequência, as demais vantagens que constituem a configuração OLI. Assim, uma

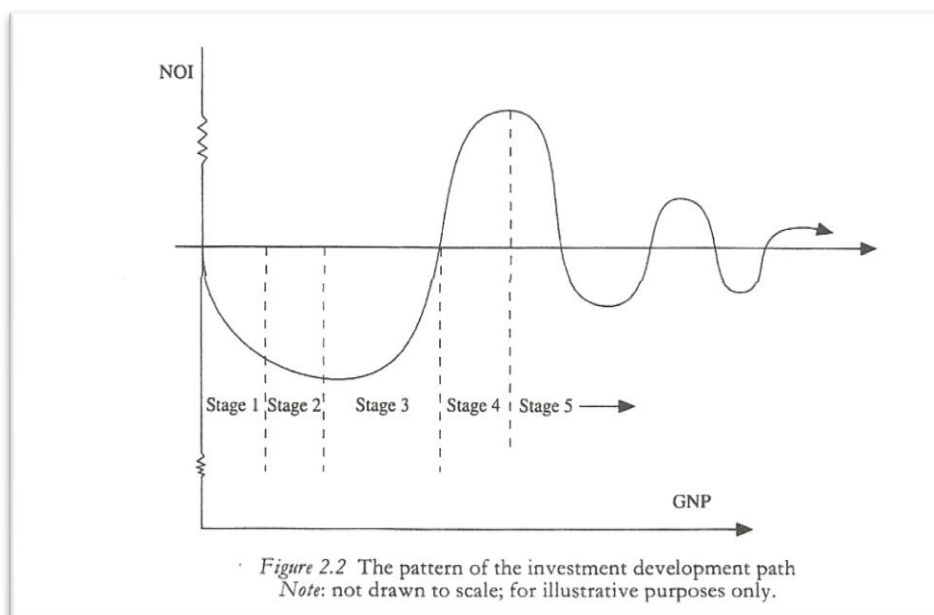
²¹ Grifo dos autores.

empresa localizada em um determinado país pode se beneficiar, por exemplo, de políticas de incentivo governamental voltadas para as empresas nacionais ou de mão de obra qualificada que aumentará suas vantagens competitivas frente a outras empresas estrangeiras. Quanto ao catalisador que tem relação com o IDE, este se refere às atividades das firmas domésticas em outros países bem como as atividades de firmas estrangeiras no país receptor (NARULA, 1996). Do mesmo modo, o governo também tem papel importante na dinâmica dessas variáveis, por meio, por exemplo, de políticas fiscais ou regulatórias que encorajam o investimento externo ou inibem que outros países invistam em seu país²².

Segundo a teoria IDP, os países tendem a passar por 5 (cinco) estágios principais de desenvolvimento que são classificados em relação à propensão dos países em receberem investimento diretos (*inward*) e/ou realizarem investimentos diretos em outros países (*outward*) (DUNNING, NARULA, 1998; NARULA, 1996; DUNNING, LUNDAN, 2008).

Os estágios estão representados no gráfico 1. Pode-se notar que há uma relação entre o NOI (*net outward investment*) - que é a diferença entre o estoque total dos investimentos externos diretos que saíram do país (*outward*) e dos investimentos externos diretos que entraram no país (*inward*) - e o PIB (produto interno bruto) *per capita* do país (*GNP per capita*).

²² Um exemplo interessante é o caso japonês que, nos anos 1970 e 1980 desenvolveu e implementou medidas em relação aos IDE, inclusive, com a criação de uma agência específica para certificar-se de que as ações das multinacionais estavam em consonância com seus objetivos econômicos nacionais (DUNNING, LUNDAN, 2008). Narula (1996), inclusive, faz um trabalho interessante mostrando como a estrutura dos IDE entre Japão e Estados Unidos mudou completamente entre o pós Segunda Guerra Mundial e a década de 1990. O autor demonstra como o Japão passou do segundo para o quinto estágio do IDP e o importante papel que o governo japonês teve nesse processo, principalmente, na criação de ativos que tornaram suas empresas nacionais mais competitivas.

Gráfico 1. *The investment Development Path (IDP)*

Fonte: Narula, 1996, p.22

Assim, a hipótese central da teoria é a de que há uma relação dinâmica entre o NOI e o nível de desenvolvimento econômico de um país - medido por seu PIB *per capita* - e que esta relação é que determina a posição investimento internacional de um país. As entradas e saídas de IDE, por sua vez, são influenciadas pelas alterações nas vantagens OLI.

Na primeira fase ou estágio, tanto a entrada como a saída de IED é pequena. As vantagens específicas de localização (L) se resumem, basicamente, a recursos naturais. Por isso, a pequena entrada de investimentos que ocorre é no setor primário da economia e nos setores manufaturados intensivos em mão de obra, ou seja, naqueles setores cujos produtos possuem baixo valor agregado. As instituições do país geralmente são simples e pouco desenvolvidas, o sistema econômico e as políticas governamentais não são adequados, não há facilidades de comunicação e de transporte e a força de trabalho não possui educação e treinamento adequados (DUNNING, NARULA, 1998; DUNNING, LUNDAN, 2008).

Quanto ao governo, sua atuação, nesse estágio, costuma limitar-se a melhorar os ativos como capacidade de inovação e recursos humanos. Porém, ele pode agir em outros sentidos como provendo infraestrutura, desenvolvendo políticas econômicas e sociais como políticas de proteção à indústria nascente (DUNNING, NARULA, 1998).

No estágio dois, há um crescimento da entrada de IDE e a saída ainda permanece baixa. O mercado doméstico geralmente é maior e de melhor qualidade o que atrai a atenção de firmas estrangeiras para começarem a produzir naquele mercado. Em alguns casos, o

governo tem papel importante, pois pode estimular a entrada de IDE por meio de barreiras tarifárias e não tarifárias. Além disso, do ponto de vista institucional, começa a haver maior atenção para investimentos na educação secundária, saúde pública, transportes e comunicações (DUNNING, NARULA, 1998; DUNNING, LUNDAN, 2008).

Os setores que recebem os investimentos externos passam agora a serem aqueles mais intensivos em capital e com média, ou grande economia de escala, tais como química básica, ferro e aço, construção naval. Além disso, pode abranger atividades referentes à engenharia mecânica, e bens de consumo intensivos em mão de obra, mas com algum grau de valor agregado como produtos eletrônicos, roupas, couros, comidas processadas e cigarros (DUNNING, LUNDAN, 2008).

Nessa fase, o governo terá papel importante tanto em relação à entrada quanto à saída de IDE. Dunning e Lundan (2008) afirmam que o governo deverá criar instituições e desenvolver capacidades, bem como desenvolver e implementar políticas macroeconômicas e organizacionais adequadas de modo que a entrada de investimentos gere um círculo virtuoso de acumulação de ativos por parte das empresas e de reestruturação da indústria locais. Em relação à saída de investimentos, o governo deveria garantir a melhoria da qualidade das firmas locais, de acordo com os padrões internacionais (DUNNING, LUNDAN, 2008). Assim, o governo poderia adotar medidas que teriam reflexo, tanto nas vantagens de internalização das firmas, como nas vantagens locacionais (ainda que de maneira indireta), como apontam Dunning e Narula:

The extent to which outward direct investment is undertaken will be influenced by the home country government-induced 'push' factors such as subsidies for exports, and technology development or acquisition (which influence the I advantages of domestic firms), as well as the changing (non-government induced) L advantages such as relative production costs (DUNNING, NARULA, 1998, p.4).

No entanto, apesar de haver saída de IDE (*outward*), esta ainda é muito incipiente e não consegue se igualar ao fluxo de entrada desses investimentos, por isso, quando se olha para o gráfico, a curva permanece negativa, nesse estágio.

Os países do estágio três já possuem uma economia mais madura e uma estrutura mais parecida com a dos países desenvolvidos, isto é, industrializada ou uma economia mista. Porém, isso dependerá dos recursos e capacidades do país, além da competência de suas instituições (DUNNING, LUNDAN, 2008).

Nessa fase, como pode ser observado no gráfico 1, o NOI começa a crescer em razão de uma queda gradual na taxa de crescimento da entrada de IDE acompanhada por um crescimento na taxa de saída desse tipo de investimento (DUNNING, NARULA, 1998). Ou seja, o país começa a receber menos investimentos e suas empresas começam a aumentar os investimentos no exterior de modo que o NOI passa a ter uma tendência de crescimento até que, no próximo estágio, passe a ser positivo.

Porém, as empresas nacionais somente conseguirão desenvolver suas próprias vantagens de propriedade (O) se tiverem incentivos educacionais e de inovação, desenvolvidos pelo governo. Aqui, mais uma vez, o papel governamental é importante, sobretudo com investimentos em educação de nível superior, inovação e facilidades de transporte. Assim, é preciso que o governo promova políticas econômicas e instrumentos institucionais que permitam às empresas locais desenvolverem suas próprias vantagens. Portanto, seu papel é menos de indutor das vantagens de propriedade e mais voltado para minimizar as distorções de mercado. Nas palavras dos autores:

Devising the right economic system and the optimum policies and institutional instruments to support and, as necessary, modify the system becomes an increasingly important task for governments, and specially in the way they affect the efficiency of markets and the transaction costs of wealth-creating agents, the role of government as a facilitator of efficient resource allocation is likely to become more rather than less significant. (DUNNING, LUNDAN, 2008, p.334).

Segundo Dunning e Narula (1998), provavelmente os governos incentivarão as empresas nacionais a investirem em setores em que elas possuam vantagens de propriedade (O) mais fortes e, cujas vantagens comparativas locais (L) sejam mais fracas. Ao mesmo tempo, tentarão atrair IED naqueles setores em que as empresas nacionais têm menos vantagens comparativas de propriedade, mas que o país possui elementos locais mais fortes.

Na fase quatro, os gastos com P&D direcionados à inovação de novos produtos e métodos de produção, aumentam e, por isso são geralmente chamadas de economias pós-industriais ou economias do conhecimento. Portanto, os produtos são mais intensivos em capital do que em mão de obra (DUNNING, NARULA, 1998; DUNNING, LUNDAN, 2008).

Nesse estágio, o NOI passa a ser positivo pois o estoque da saída dos IDE é igual ou maior à entrada dos investimentos realizados por empresas estrangeiras, no país. As empresas

domésticas têm, agora, possibilidade de competir com as empresas estrangeiras instaladas no país porque já desenvolveram vantagens para isso.

Quanto ao governo, ele passa “to assist firms to circumvent or overcome endemic market failure” (em tradução livre: “a auxiliar as firmas a contornarem ou superarem a falha endêmica do mercado”) (DUNNING, LUNDAN, 2008, p.335). Segundo os autores, tais falhas se devem à maior volatilidade e interdependência dos mercados e da maior complexidade tecnológica dos produtos e serviços. O papel do governo passa a ser, então, o de fazer com que a atividade econômica ocorra de forma mais eficiente (DUNNING, NARULA, 1998). Já às firmas, cabe coordenar, da melhor forma possível, seus recursos e capacidades nos níveis regional e global (DUNNING, LUNDAN, 2008).

Por fim, o quinto e último estágio se refere aos países desenvolvidos como Estados Unidos, Japão e Suécia. Quando se olha para o gráfico 1, observa-se que a posição NOI do país fica em torno de zero. Ao passo que as entradas e saídas de IDE continuam a crescer (DUNNING, NARULA, 1998). Isso significa que o estoque de entrada e de saída de IDE tende a ficar muito próximos ou a se igualar, ao mesmo tempo em que ambos continuam a crescer. Outra característica dos países dessa fase é que eles tendem a aumentar seus investimentos externos do tipo *efficiency-* e *strategic-seeking* (DUNNING, LUNDAN, 2008).

Dunning e Narula (1998) afirmam ainda que as vantagens de propriedade das empresas ficam menos dependentes dos recursos naturais disponíveis em seu país e passam a depender mais da habilidade da firma de organizar suas vantagens de maneira eficiente e de explorar os ganhos da governança empresarial em nível global. Em outras palavras, passa a ser mais importante, para a competitividade da empresa, conseguir organizar e aproveitar, da melhor forma possível, as vantagens que ela possui em cada uma de suas unidades. Os autores apontam ainda que, nessa fase, a questão da nacionalidade da empresa perde um pouco o sentido, pois suas atividades estão divididas e espalhadas em várias localidades pelo mundo o que não mais a leva a pensar em termos de nação ou de interesses do país de origem.

A trajetória de desenvolvimento dos países representada no gráfico, cujas fases foram descritas, pode fazer com que a teoria pareça determinista, isto é, todos os países necessariamente passariam por essa sequência de desenvolvimento. Porém, seus teóricos deixam claro que cada país tem um IDP único e individual (NARULA, 1996). Além disso, um mesmo país pode chegar até a fase três, em um determinado período de tempo e, em um momento posterior, voltar à fase dois, por exemplo. A ideia do IDP é, justamente, conferir certo grau de dinamismo ao Paradigma Eclético, já que as principais variáveis que influenciam a mudança de posição são os estoques de entrada e de saída de IDE e o PIB per

capita do país, variáveis que se alteram constantemente ao longo do tempo. As entradas e saídas de IDE, por sua vez, têm relação com as três vantagens que compõem o tripé do Paradigma OLI, as quais são variáveis dependentes, já que elas podem sofrer mudanças. Assim, um dos objetivos do IDP é, justamente, identificar os determinantes dessa mudança bem como seu efeito na trajetória de desenvolvimento do país.

Ao longo do tempo, e ainda hoje, o Paradigma Eclético, assim como as demais teorias de internacionalização, também tem enfrentado críticas, principalmente quanto à sua aplicabilidade, em razão do grande número de variáveis que possui e das especificidades envolvendo os processos de internacionalização dos países em desenvolvimento, como será discutido mais adiante. No entanto, a despeito das críticas, o modelo apresenta ferramentas analíticas interessantes e que podem ser usadas em conjunto com outras teorias para se pensar na internacionalização de empresas brasileiras, pois permite uma análise que conjuga aspectos econômicos e políticos. Por essa razão, permite olhar para a internacionalização não apenas a partir da empresa, enquanto única unidade de análise, mas também a partir do contexto e da estrutura na qual ela realiza suas atividades. Ademais, apresenta uma estrutura teórica que permite analisar o papel do governo como agente na mudança das vantagens OLI e, por consequência, na dinâmica de entradas e saídas de investimentos estrangeiros em um país. Nesse sentido, abre a possibilidade de diálogo com a literatura desenvolvimentista que coloca a importância do papel do Estado como o agente da mudança da estrutura econômica.

1.2.4 As cadeias globais de valor

Cadeias Globais de Valor (CGV) é um conceito que nasceu nos anos de 1980 e tem sido utilizado cada vez mais para analisar os processos de internacionalização de empresas e também para avaliar as estratégias políticas de inserção internacional e de desenvolvimento econômico nacional dos Estados, já que a nova maneira das multinacionais organizarem seus processos produtivos tem refletido em uma nova divisão internacional do trabalho.

O conceito “cadeia de valor” ou “*value chain*” foi inicialmente elaborado por Porter (1998) em seu livro *Competitivy Advantage* publicado em 1985. A cadeia de valor está relacionada à divisão das atividades da firma em diferentes localidades as quais estão interligadas e são coordenadas formando uma rede global de produção. A vantagem competitiva é formada a partir do conjunto de atividades que a firma realiza como produção, *marketing*, entrega, suporte, etc. A cada etapa agrega-se valor às atividades e, portanto, cada atividade contribuiu para a posição do custo relativo da firma e cria sua base de diferenciação

(PORTER, 1998). Ou seja, a *performance* de cada atividade individualmente e suas interações constituirão o que o autor chama de vantagem competitiva. Assim, para Porter (1998) a cadeia de valor pode servir como uma ferramenta de análise para identificar como a vantagem competitiva é criada, isto é, como uma firma adquire vantagem competitiva em relação às outras a partir da organização da divisão de suas atividades e da interação entre elas. Uma firma terá vantagem competitiva em relação à outra quando consegue organizar tais atividades de uma maneira mais barata ou melhor que seus competidores, segundo o autor.

Na medida em que o processo de globalização avançou e facilitou a comunicação e o transporte entre as diversas partes do globo, bem como a liberalização comercial, as empresas cada vez mais fragmentaram sua produção e a dispersaram entre diferentes países, como uma forma de aproveitar as vantagens como disponibilidade de mão de obra barata ou políticas comerciais vantajosas, por exemplo, e assim, aumentar suas vantagens competitivas. Dessa forma, um mesmo produto pode ser desenvolvido em um determinado país e montado em outro com partes e peças provindas de terceiros países (NICITA, OGNIVTSEV, SHIROTORI, 2013). Isso significa que “devido à dispersão do processo produtivo, as exportações de um país contêm cada vez mais valor estrangeiro adicionado, que ocorre por meio de importações de insumos ou produtos intermediários, como peças e componentes” (ZHANG, SCHIMANSKI, 2014, p.77).

Isso tem importantes implicações principalmente para os países em desenvolvimento. Segundo Zhang e Schimanski (2014), vários estudos sobre CGV têm demonstrado que a maior parte do valor agregado ao processo produtivo provém de produtos importados (mais de 95%, segundo os autores), porém, quem fica com a maior parcela dos ganhos obtidos com suas vendas são as grandes empresas multinacionais, cujas sedes geralmente estão nos países desenvolvidos. O grande desafio que se coloca para os países em desenvolvimento, portanto, não é apenas o de participar das CGVs, mas o de ocupar um “lugar” que lhes traga benefícios em termos de crescimento econômico e que reflita em bem-estar para toda a sociedade.

Segundo Zhang e Schimanski (2014), o interesse dos países em desenvolvimento pelas CGVs tem sido cada vez maior pois a integração desses países ao comércio internacional é vista como uma forma de promover o desenvolvimento econômico nacional. Nesse sentido, a participação dos países em desenvolvimento nas CGVs não é vista apenas como uma estratégia empresarial, mas também como um tema de política pública, na medida em que políticas nacionais podem favorecer ou não a integração desses países às cadeias de valor (MOTTA VEIGA, RÍOS, 2015).

Zhang e Schimanski (2014) descrevem alguns dos aspectos positivos da participação das empresas de países em desenvolvimento nas CGVs:

A integração em uma cadeia de valor existente pode fornecer um primeiro passo rumo ao desenvolvimento econômico devido às redes de contatos, o acesso aos mercados globais, de capital, conhecimento e tecnologias (OECD, 2013 apud ZHANG, SCHIMANSKI, 2014, p.78). Pode ser também uma oportunidade para empresas dos países em desenvolvimento construírem e melhorarem sua capacidade produtiva por meio de fortes vínculos de fornecimento com empresas de países desenvolvidos, sendo beneficiadas pela transferência de conhecimento, tecnologia e investimentos (UNCTAD, 2013 apud ZHANG, SCHIMANSKI, 2014, p.78).

No entanto, considerando que a participação nas CGVs é medida principalmente pela participação dos produtos intermediários no comércio de um país (importações e exportações), países que são majoritariamente exportadores de *commodities* têm baixa participação nas cadeias. Este é o caso de países da África e da América Latina. O Leste e Sudeste Asiático, por sua vez participam “no meio” da cadeia, ou seja, os países da região participam tanto como importadores quanto como exportadores de produtos intermediários (ZHANG, SCHIMANSKI, 2014). Assim, políticas voltadas para a criação de um ambiente de negócios favorável à participação dos países nas cadeias de valor e políticas que promovam desenvolvimento industrial e, conseqüentemente, maior valor agregado aos produtos exportados, são apontadas como importantes para a inserção e para a mudança de posição desses países dentro das cadeias das quais já fazem parte (ZHANG, SCHIMANSKI, 2014).

Segundo Nicita, Ognivtsev e Shirotori (2013), políticas e instituições promovidas pelo Estado, como políticas comerciais são fundamentais para a inserção das empresas de países em desenvolvimento nas CGVs e para melhorar a produção e agregar valor aos produtos exportados. No entanto, como bem lembram esses autores, a inserção em CGVs é uma estratégia da empresa e, portanto, conciliar seus interesses a uma estratégia de desenvolvimento nacional de longo prazo, não é uma tarefa simples. Nas palavras dos autores,

Perhaps the biggest challenges for developing countries, especially for the smaller and less developed ones among them, and their enterprises are to (1) ensure their progressive movement upwards in terms of value addition in a GSC [...]; (2) enable local enterprises within GSCs to move up the technological ladder; and (3) achieve economy-wide development impacts from integrating into GSCs (NICITA, OGNIVTSEV, SHIROTORI, 2013, p.6).0

Nesse sentido, a ação conjunta entre empresas e o Estado, por meio de políticas que incentivem e promovam desenvolvimento industrial, sobretudo de setores com maior desenvolvimento tecnológico, é fundamental. Deve-se lembrar que essa foi a estratégia utilizada pelos países do Leste Asiático. Não à toa, a Ásia é hoje uma região com alto nível de integração nas CGVs, sendo que, em 2008, o fluxo de suas importações de produtos intermediários ultrapassou o das exportações (WTO, IDE-JETRO 2011 apud GEREFFI, LEE, 2012). O nível de integração entre as economias da região asiática também revela uma concentração das cadeias de valor no nível regional, tendo a China como um ator central. A China conseguiu concentrar *clusters* de empresas de manufaturas as quais estão ligadas, por um lado, a fornecedores de partes e componentes do Leste Asiático e, por outro, a compradores que colocam os produtos chineses no mercado mundial (GEREFFI, 2009 apud GEREFFI, LEE, 2012). Contudo, como apontam Gereffi e Lee (2012) também existem estudos que questionam os benefícios em termos de bem-estar social – como criação de melhores trabalhos e estabilidade dos empregos – que os ganhos econômicos referentes à participação nas cadeias de valor podem trazer. Os autores lembram o caso da produção do *Iphone4*, cuja montagem embora seja quase toda realizada na China, o país não gera nem capta a maior parte do valor agregado na produção, isto é, da renda gerada pela venda do final do produto, a China fica como uma parcela pouco significativa. A transferência de empregos com remuneração mais baixa para países em desenvolvimento, como os relacionados à montagem de produtos tecnológicos, e a piora das condições de trabalhos naqueles países também são apontados como consequências negativas da participação em cadeias de valor (DUHIGG, BARBOZA 2012; DUHIGG, BRADSHER 2012 apud GEREFFI, LEE, 2012).

1.3 Aspectos econômicos e políticos da internacionalização de empresas

As empresas multinacionais passaram, cada vez mais, a ter importância no cenário internacional. Nesse contexto, emergem questões relativas às consequências econômicas e políticas para os países de origem e de destino dos IDEs por elas realizadas. Do ponto de vista econômico, discutem-se os prejuízos e/ou benefícios dos investimentos em termos de empregos, transferência de tecnologia e divisão internacional do trabalho. Em termos políticos, reflete-se se os Estados estariam perdendo (ou já teriam perdido) poder para as multinacionais, ao mesmo tempo em que se debate sobre o papel do Estado e das instituições em um contexto que o próprio conceito de desenvolvimento é questionado.

Esse debate não é recente. Gilping (2002) afirma que a preocupação com a expansão das empresas multinacionais começou no pós Segunda Guerra Mundial. Para alguns, as multinacionais eram vistas como algo positivo para o bem-estar geral pois eram propagadoras de tecnologia e desenvolvimento econômico. Outros enxergavam nelas um ímpeto imperialista e explorador, responsável pela dependência econômica e pelo subdesenvolvimento (GILPING, 2002; EVANS, 2007).

Em 1971, Keohane e Ooms (1975)²³, com base na literatura do período que se voltou para a análise de tais temas (Charles Kindleberger, Harry Magdoff, Harry G. Johnson, John H. Dunning, Stephen Hymer, Raymond Vernon, Jack N. Behrman, Edith Penrose, entre outros), já discutiam a respeito das consequências da ascensão das empresas multinacionais no cenário internacional pós Segunda Guerra Mundial, principalmente das empresas norte-americanas, sobretudo no que tange aos efeitos dos investimentos diretos estrangeiros sobre a eficiência econômica e o bem-estar social da população mundial e as consequências políticas de sua atuação sobre a soberania dos Estados Nacionais²⁴.

Segundo Keohane e Ooms (1975), os efeitos dos investimentos das multinacionais, como eficiência econômica, crescimento produtivo, distribuição de renda e de poder entre as nações, geram também consequências políticas nos governos e, por consequência, na forma como os Estados se relacionam. Isso ocorre porque a ideia de que a empresa multinacional, por meio de sua capacidade organizacional, levaria a uma realocação internacional de fatores de produção (como mão de obra, gerência e tecnologia) com o consequente uso mais produtivo desses fatores e uma distribuição mais equânime dos ganhos entre as nações, somente seria verídica em uma situação de mercados perfeitos. No entanto, nada garante que fatores como tecnologia e gerência serão transferidos para os países receptores dos investimentos, já que geralmente são fatores sobre os quais a empresa prefere manter o monopólio. Ademais, por não conseguirem competir com as grandes empresas multinacionais, as pequenas empresas locais correm o risco de desaparecerem, dando lugar a mercados monopolísticos controlados por um pequeno número de grandes empresas internacionais. Além disso, a eficiência produtiva das empresas multinacionais nem sempre se traduz em preços baixos ou aumento da renda para a economia local, pois há casos como de países menos desenvolvidos cujas atividades têm baixo valor agregado e são voltadas para a exportação, como a extração mineral (KEOHANE, OOMS, 1975). Assim, a questão levantada

²³ O texto original foi publicado em 1971 na Revista *International Organization*. Posteriormente, em 1975, uma versão em português é publicada no Rio de Janeiro pela Revista de Administração Pública.

²⁴ Os autores também abordam os motivos que levam as empresas multinacionais a realizarem investimentos diretos no exterior.

pelos autores é a de que, em muitos casos, o país receptor pouco se beneficia dos ganhos econômicos do investimento, o que gera uma distribuição ainda mais desigual dos recursos no plano internacional. Os temas abordados pelos autores refletiam as incertezas e suspeitas que pairavam sobre a expansão das empresas multinacionais entre as décadas de 1960 e 1970, os quais ainda continuam atuais.

Outro tema bastante discutido à época era o vínculo entre empresa multinacional e Estado. Para alguns analistas, com sua expansão, as empresas multinacionais se desvinculariam totalmente de seus Estados de origem e se tornam “*a powerful independent force determining both international economic and political affairs*” (tradução livre, “uma poderosa força que determina tanto os negócios econômicos quanto os políticos”) (GILPIN, 2001, p.278). A consequência, portanto, seria a perda de poder relativo dos Estados. Para outros, as empresas multinacionais permaneceriam vinculadas à sua economia nacional (GILPIN, 2001), inclusive servindo como um instrumento político do Estado, cujo exemplo emblemático é os Estados Unidos e a expansão de suas empresas na década de 1970. Para Gilpin (2002), os interesses do governo norte-americano e de suas empresas eram complementares. A presença das multinacionais era importante em diversos aspectos: era uma forma de o governo garantir o fornecimento de matérias-primas em mercados estratégicos, como os fornecedores de petróleo; era considerada favorável ao balanço de pagamentos do país, pois as empresas eram produtoras de divisas; era importante para manter a presença do país em mercados em expansão como Europa Ocidental e Japão; era instrumento de difusão da ideologia norte-americana do livre comércio já que, por meio de suas empresas, exportava-se tecnologia e o modo de produção capitalista, sendo, portanto, uma forma de conter o comunismo.

Nesse mesmo sentido, Keohane e Ooms (1975) afirmam que a expansão das empresas multinacionais norte-americanas garantiu ao país poder de barganha econômico e político. Os Estados Unidos utilizaram suas empresas como um instrumento de política externa, ou seja, como seu braço político nos países hospedeiros das filiais, não apenas como uma forma de garantir de fornecimento de matérias-primas, mas também para fins políticos e militares.

Como ressalta Behrman, os Estados Unidos usaram as empresas multinacionais norte-americanas como instrumentos de política externa em inúmeros casos: evitando que a IBM francesa vendesse ao governo francês computadores para seu programa nuclear; proibindo a Ford Motor Company da África do Sul de construir caminhões blindados para o governo sul-africano; e evitando que várias empresas americanas no Canadá exportassem para a China Comunista. (KEOHANE, OOMS, 1975, p.164).

No entanto, Evans (2007) argumenta que o fato de as empresas terem se tornado transnacionais fez com que não dependessem mais dos Estados para garantirem sua segurança territorial, e, como consequência, seus interesses não estão mais interligados aos interesses nacionais. Isso porque, segundo o autor, em um mundo em que a produção se organiza mundialmente, a estratégia dos Estados Nacionais não é mais adquirir o controle de territórios (segundo uma perspectiva Realista de Relações Internacionais), mas de fazer alianças com aqueles que comandam as cadeias globais de produção, ou seja, as grandes multinacionais (EVANS, 2007). Porém, isso não significa que os Estados tenham perdido importância. Evans (2007) argumenta que o exemplo dos países do Leste Asiático leva à necessidade de se rever a ideia de que a participação dos Estados em um contexto de economia globalizada é mais exitosa do que sua não interferência em assuntos econômicos. Também não significa que as multinacionais tenham se tornado apátridas. Embora a expansão de tais empresas esteja produzindo importantes mudanças no cenário econômico internacional “*yet, the greater part of a firm’s production, R&D, and activity remains in the home economy*” (tradução livre, ainda grande parte da produção, P&D e atividade permanece na economia de origem”) (GILPIN, 2001, p.294). Para Gilpin (2001), ao contrário do que alguns analistas afirmavam, a empresa multinacional não perdeu sua nacionalidade, continuando a produzir principalmente a partir de suas bases nacionais.

A teoria de Porter sobre a origem da competitividade das nações reforça a ideia da importância do Estado para as empresas multinacionais. Para Porter (1990, p.73) “*in a world of increasingly global competition, nations have become more, not less, important*” (tradução livre, “em um mundo de competição global crescente, as nações se tornaram mais, e não menos, importantes”). A afirmação do autor parte da tese de a prosperidade de uma nação não ser algo que lhe é inerente, mas criada. Nesse sentido, ao considerar que a competitividade de uma nação está vinculada à capacidade de inovação²⁵ e de melhoramento de sua indústria, e que seu desenvolvimento está vinculado à existência de ambiente propício para tal, Porter (1990) ressalta a importância da base nacional da empresa multinacional para a criação de sua competitividade.²⁶ O Estado é importante porque será em seu espaço que as empresas

²⁵ Inovação, para Porter (1990, p.75, tradução nossa), significa “novas tecnologias e novas formas de fazer as coisas” o que envolve tanto novos processos de produção, novos produtos ou novas maneiras de divulgação.

²⁶ Importante destacar que, para Porter, não é possível que um país tenha competitividade em todos os setores econômicos. O país, deve se especializar naqueles setores em que tenha condições de criar e manter sua competitividade, deve levar em conta, portanto, suas características específicas as quais Porter sistematiza em quatro atributos que constituem as quatro pontas de seu modelo conhecido como Diamante de Porter: *factor conditions* (fatores de produção como mão-de-obra), *demand conditions* (o tipo de demanda nacional por

enfrentarão primeiramente a concorrência, por meio do contato com “*domestic rivals, aggressive home-based suppliers, and demanding local customers*” (tradução livre: “rivais nacionais, fornecedores agressivos estabelecidos no local de origem e a demanda por consumidores locais”), condição fundamental, na visão do autor, para a construção da competitividade (PORTER, 1990, p.73).

Embora Porter (1990) não concorde que o Estado deva ter uma ação direta na economia – como por meio de políticas setoriais que contribuam diretamente para o aumento da competitividade industrial – ele o considera importante para a formação de um contexto e de uma estrutura institucional nacional que estimulem as empresas a ganharem vantagens competitivas. Adota, portanto, uma postura intermediária entre o Estado desenvolvimentista e o livre mercado, embora admita que políticas governamentais possam ser necessárias no caso de países em fases iniciais de desenvolvimento, como fez o Japão (porém, incorrendo no erro de ter protegido a indústria por muito tempo e ter sucumbido a pressões políticas, beneficiado setores ineficientes). Para Porter (1990), o ideal é que o papel do Estado se restrinja a ações que permitam a livre iniciativa das empresas e que estimulem sua competitividade no âmbito doméstico, por isso não concorda, por exemplo, com intervenções no mercado de câmbio ou políticas comerciais protecionistas. A análise de Porter (1990), portanto, é importante para demonstrar que, mesmo partindo de uma perspectiva econômica ortodoxa, o Estado continua sendo *locus* importante para as empresas multinacionais, contrariando afirmações de que elas perderiam totalmente seus vínculos nacionais.

Quanto às consequências econômicas dos investimentos das multinacionais, a questão é ainda mais complexa quando envolve países menos desenvolvidos como destino dos investimentos, como atesta Gilping (2002). O autor relata que este debate é antigo e remonta os períodos coloniais, seja o “colonialismo antigo” dos séculos XVII-XVIII, seja o “novo imperialismo” do século XIX. As consequências econômicas negativas apontadas pelos críticos, segundo Gilping (2002) são: dependência das empresas locais em relação ao país de origem da multinacional, o uso de tecnologias não adequadas às economias locais, detenção da tecnologia pelas empresas matrizes e agravamento da desigualdade de distribuição de renda. Do ponto de vista político, os governos de origem das empresas multinacionais tenderiam a intervir na política dos países menos desenvolvidos, por meio de formação de alianças com o objetivo de garantir um ambiente estável aos investimentos, favorecendo o

produto ou serviço) *related and supporting industries* (a presença ou não no mercado interno de indústrias competitivas) e *firm strategy, structure and rivalry* (forma como ocorre a rivalidade doméstica e como as empresas criadas, organizadas e geridas). Em resumo, para o autor, quanto maior a competitividade no mercado doméstico mais propício é o ambiente para que se criem vantagens competitivas.

surgimento de regimes autoritários (GILPIN, 2002). Por fim, havia ainda quem identificasse influências negativas na cultura do país receptor, como a introdução de novos hábitos de consumo e de valores não tradicionais (GILPING, 2002).

Evans (2007) afirma que a controvérsia envolvendo o papel das multinacionais no desenvolvimento econômico de países do Terceiro Mundo não existe mais atualmente – ao menos no campo teórico - pois não é possível pensar em um mundo sem multinacionais. Chang (2003b) também argumenta que a imagem das empresas multinacionais, a partir da década de 90 passa ser mais positiva em relação aos anos 1960 e 1970, tendo passado a ser consideradas como agentes indispensáveis ao desenvolvimento, em razão da importância dos IDEs. No entanto, Evans (2007) ressalta que as consequências da atividade das empresas multinacionais para o desenvolvimento dos países do Terceiro Mundo são ainda maiores do que eram nas décadas anteriores e estão ligadas à capacidade de negociação dos Estados com as multinacionais. Isso porque, na chamada “nova internacionalização” a divisão internacional do trabalho passa a ser ditada pelas multinacionais.

No atual contexto de divisão internacional da produção, em que a empresa multinacional tem subsidiárias espalhadas por todo o mundo, as principais decisões e o know how ainda tendem a se concentrar em suas matrizes. Portanto, mesmo que a atividade da empresa multinacional seja importante para o desenvolvimento e avanço tecnológicos, como muitos atestam, o problema decorrente é que também é ela quem controla o fluxo de expansão da tecnologia entre os países, influenciando, portanto, aspectos políticos, econômicos e o bem-estar das nações (GILPIN, 2001). Em outros termos, as multinacionais têm capacidade de definir a divisão internacional da produção e a posição dos países nas cadeias globais de valor. Daí a importância do Estado e sua relação com as empresas, já que a capacidade das multinacionais em se inserirem em posições no “topo” das cadeias de valor globais são, primeiramente, construídas em suas matrizes. Além disso, coloca-se em pauta a capacidade do Estado em garantir que a entrada de investimentos se traduza em crescimento econômico em longo prazo e bem-estar à sociedade.

Nesse contexto, vários estudos têm discutido sobre o papel das multinacionais e do IDE para o desenvolvimento, em um contexto em que as economias dos países em desenvolvimento emergiram não mais como apenas receptoras, mas também como fonte de IDE. As discussões giram em torno dos efeitos – positivos e negativos – que o IDE e as atividades das multinacionais – podem gerar para os países envolvidos, bem como os desafios que devem ser enfrentados pelos países e pela comunidade internacional para que o investimento gere um tipo de desenvolvimento que seja responsável e que perdure ao longo

do tempo²⁷. Nota-se uma mudança de paradigma de desenvolvimento que ultrapassa as preocupações com o crescimento econômico *per se* e passa a abranger temas como meio ambiente, participação e equidade social, além de dar especial atenção ao papel das instituições no processo do desenvolvimento econômico (DUNNING, LUNDAN, 2008).

Zhan (2010) denomina esse novo paradigma de “investimento para o desenvolvimento”. “This new paradigm is based on emerging approaches to development that stress a strengthened role for the state in developing countries, including with respect to countries’ dealings with TNCs [...]” (Esse novo paradigma está baseado em abordagens emergentes para o desenvolvimento que destacam o papel fortalecido do Estado nos países em desenvolvimento, inclusive no que diz respeito às relações dos países com as corporações transnacionais [...]) (ZHAN, 2010, p. 53). Esse novo paradigma retoma o papel do Estado no sentido de elaborar uma base normativa e institucional que assegure que os investimentos realizados pelas empresas multinacionais sejam responsáveis, ou seja, gerem empregos, transferências tecnológicas, etc. Para tanto, faz-se necessária uma ação colaborativa entre Estado, setor privado e sociedade civil (ZHAN, 2010).

No entanto, Zhan (2010) analisa de maneira crítica a perspectiva desse novo paradigma e aponta os desafios que ele envolve como as dificuldades de se analisar as consequências do IDE para os países hospedeiros em razão da falta de uma compreensão clara e coerente sobre políticas que promovam formas de investimentos sustentáveis. Outro agravante é a ausência de fontes de dados confiáveis já que, muitas vezes, as bases de dados não são facilmente comparáveis. Ademais, os efeitos que as atividades das multinacionais geram nem sempre são facilmente quantificáveis. O grande desafio apontado pelo autor é compreender os efeitos do IDE em um contexto marcado por mudanças tanto nas próprias multinacionais como na conjuntura na qual elas estão inseridas caracterizadas pela divisão da produção em CGV, surgimento de multinacionais dos países do Sul²⁸ e os efeitos da integração regional. Nesse último aspecto, Zhan (2010) aponta a necessidade de se avaliar os efeitos da maior liberalização comercial sobre os fluxos de comércio, tanto interna como externamente às regiões e os efeitos mais amplos em termos de desenvolvimento. O desafio passa, portanto, pela criação de novas teorias que consigam tornar mais claros para os *policy makers* os efeitos dos investimentos e sua interação com outras esferas da política – como

²⁷ Deve-se destacar que Vasconcellos (2015) também ressalta que o desenvolvimento passa a ser debatido sob uma nova percepção. A autora realiza esta afirmação com base em sua observação de publicações recentes do *Transnational Corporation Journal* e destaca os trabalhos de Moran (2011) e Zhan (2010) os quais também discutimos como exemplos dessa nova abordagem em relação ao desenvolvimento.

²⁸ Expressão do autor.

questões ambientais e sociais – de modo que se consiga promover um desenvolvimento mais sustentável e responsável (ZHAN, 2010).

Moran (2010, p. 3) também centra sua análise na relação entre IDE e desenvolvimento tendo no horizonte a perspectiva de como o IDE pode contribuir to “*the long-term economic and social welfare of the largest number of people in the developing world*” (tradução livre, “bem-estar econômico e social de longo prazo do maior número de pessoas no país em desenvolvimento”). O foco do autor são os efeitos dos investimentos estrangeiros nos países receptores e nas medidas que podem ser tomadas para melhor aproveitá-los, evitando ou minimizando seus efeitos negativos. Assim, em uma posição contrária ao Consenso de Washington, que coloca o IDE em uma perspectiva meramente quantitativa de “quanto mais melhor”, afirma que a maximização dos efeitos positivos e a minimização dos efeitos negativos do IDE não ocorrerão por meio das livres forças do mercado. Pressões e intervenções externas, bem como mecanismos que contribuam para que o IDE possa produzir desenvolvimento, são necessárias. A responsabilidade de tais ações não cabe somente aos Estados, mas a toda a comunidade internacional, por meio de suas instituições, agências e sociedade civil organizada. Um dos exemplos dados por Moran (2010) refere-se à ideia de que países com abundância em recursos naturais estariam condenados às baixas taxas de crescimento. Para o autor, os efeitos positivos ou negativos do IDE, em recursos naturais, estariam mais relacionados às medidas políticas, como mecanismos de transparência e medidas de combate à corrupção, do que a um modelo de crescimento atribuído especificamente à abundância de recursos naturais.

Segundo Dunning e Lundan (2008), essa mudança na forma de compreender “os fins e os meios do desenvolvimento”, principalmente a partir dos anos 1980, se deu a partir das inúmeras consequências da globalização, como o maior contato entre os diferentes povos graças às facilidades do transporte e comunicação que levaram ao conhecimento de novas ideologias e valores e, conseqüentemente, à reflexão de como problemas como a pobreza, que estão associados ao atual modelo econômico global, deveriam ser resolvidos. A solução para os autores deve passar pela reestruturação das instituições.

Há, portanto, no horizonte uma perspectiva de que a atuação de empresas multinacionais pode contribuir para o aumento do bem-estar econômico e social dos países, sobretudo do mundo em desenvolvimento. Porém, como afirmam Dunning e Lundan (2008), o investimento não é a única condição para o crescimento econômico, assim como o crescimento econômico não é o único elemento do desenvolvimento. Outras questões como

aspectos institucionais (formais e informais) devem ser agregadas a esta discussão²⁹. Nas palavras dos autores:

However, it is becoming increasingly clear that the ‘soft’ issues of development, which include institutional restructuring and upgrading at a formal and informal level, underpin any process of development and growth. While economic growth is an essential part of development, it is not development as such. Similary, while in many cases FDI may be a necessary condition for growth in some countries, it is rarely, by itself, a sufficient condition (DUNNING, LUNDAN, 2008, p.296).

Instituições formais dizem respeito às leis, regras e contratos. São “*Institutions to secure property and contract rights, policies to enhance competition, oversight to financial institutions, policies to increase social cohesion, and policies to secure participation in the political system [...]*”(tradução livre, “Instituições para assegurar os direitos de propriedade e contrato, políticas para aumentar a competição supervisionar instituições financeiras, políticas para aumentar a coesão social e políticas para garantir a participação no sistema político”) (DUNNING, LUNDAN, 2008, p.304). Instituições estabelecem, portanto, as “regras do jogo” (DUNNING, LUNDAN, 2008). Nesse sentido, a democracia é apontada como um elemento importante para o desenvolvimento econômico, pois, regimes democráticos teriam instituições formais mais capazes de gerir conflitos sociais e, portanto, de lidar melhor com situações de crise econômica³⁰. No entanto, a simples existência de regimes democráticos não é condição suficiente para o desenvolvimento. Com base em um estudo de Keefer (2004), Dunning e Lundan (2008) apontam a importância da boa governança que está relacionada “*to the ability of governments to make credible commitments to the electorate*” (tradução livre, “à habilidade dos governos de assumir compromissos críveis com o eleitorado”) (DUNNING, LUNDAN, 2008, p.303). A ideia é a de que não basta que o regime seja democrático. É necessário que o sistema atinja, de fato, seus objetivos e melhore as condições de vida da população em geral sem que setores específicos sejam beneficiados. Para tanto, Keefer (2004 apud DUNNING,

²⁹ Deve-se ressaltar que a definição de instituições de Dunning e Lundan (2008) tem como fonte teórica Douglas North o qual realizou estudos para compreender as instituições no nível macro (DUNNING, LUNDAN, 2008). Dunning e Lundan (2008) incorporam à Teoria Eclética o papel das instituições como fatores importantes na análise das motivações e comportamentos das multinacionais. Os autores tomam emprestado o conceito de Douglass North (1990, 1994, 2005 apud DUNNING, LUNDAN, 2008) que define instituições como regras formais (constituições, leis e regulamentos) e constrangimentos informais (normas de comportamento, convenções e códigos de conduta autoimpostos). Dunning e Lundan (2008) afirmam utilizar a perspectiva de North pois ela permite analisar a interdependência entre as instituições no nível da empresa e no nível nacional.

³⁰ A afirmação dos autores parte de um estudo realizado por Rodrik (2000) o qual analisou a situação econômica de 92 países no pós-choques do petróleo (DUNNING, LUNDAN, 2008).

LUNDAN, 2008) aponta mecanismos de *check and balances* e formas de governança mais inclusivas como elementos importantes para a boa governança.

Instituições formais importam. No entanto, segundo Dunning e Lundan (2008), a confiança em tais instituições dependerá das instituições informais existentes as quais se referem aos valores e sistemas de crenças presentes na sociedade. A qualidade de tais instituições pode ser relacionada ao estoque de capital social presente na sociedade que abrange a capacidade de engajamento social de um grupo na resolução de problemas coletivos³¹. A formação do capital social também envolve a existência de uma confiança generalizada cuja formação abrange elementos pessoais (como cultura e religião) e fatores externos relacionados a experiências como existência ou ausência de desigualdade social e discriminação. Em outros termos, a confiança nas instituições formais depende da existência de capital social, cujos elementos para sua formação – engajamento cívico e confiança generalizada - geralmente estão presentes em sociedades democráticas (DUNNING, LUNDAN, 2008).

[...] in general, in countries with more abundant social capital, government policies are more likely to be consistent, and formal institutions more transparent and credible, making them a desirable location for economic activity (Rodrik et al., 2002). In the absence of these conditions, many forms of bad governance, such as corruption and policy reversals, abound, making it difficult for such countries to sustain economic growth (DUNNING, LUNDAN, 2008, p.338).

Assim, instituições formais e informais³² importam porque elas influenciam a atração de investimentos bem como a maneira como os efeitos de tais investimentos afetarão tanto as economias dos países de destino como de origem das empresas multinacionais (DUNNING, LUNDAN, 2008). Ademais, *“El contexto institucional es igual de importante para determinar si un nivel dado de inversión o la adopción de una innovación producen realmente un aumento sostenido de la producción total o una mejora del bienestar”* (EVANS, 2007, p.19)³³. Em resumo, a confiança nas “regras do jogo” são fatores que influenciam na decisão das empresas em realizarem ou não investimentos. A tradução desses

³¹ Relaciona-se, portanto, ao papel da sociedade civil.

³² Dunning e Lundan (2008) afirmam que quando instituições formais e informais são levadas em consideração, tem-se um sistema institucional.

³³ Segundo Zhan (2010), a relação entre instituições, empresas transnacionais e os resultados do desenvolvimento precisa ser mais bem examinada, principalmente nos países em desenvolvimento, pois, na maioria dos casos, instituições efetivas, não existem. Averiguar as razões pelas quais alguns países conseguem criar instituições que contribuam para que os IDEs gerem consequências positivas, é necessário.

investimentos em desenvolvimento econômico e geração de bem-estar social também dependerão do papel exercido pelo Estado, por meio de suas políticas, e do conjunto de instituições que formam uma determinada sociedade.

1.4 Estado, empresa e desenvolvimento: o exemplo dos países do Leste Asiático

Vários autores já discutiram a importância do papel do Estado no desenvolvimento econômico dos chamados países de “industrialização tardia”. Por um lado, esses trabalhos ressaltam a importância das políticas implementadas por modelos de Estado desenvolvimentistas e, por outro, destacam a existência de um conjunto de instituições ou, como utiliza Evans (2007), de um contexto institucional que fez com que países como a Coreia do Sul, fossem bem-sucedidos na realização de uma mudança estrutural de sua indústria.

O termo países de “industrialização tardia”, ou “países atrasados” foi primeiramente trabalhado, no início da década de 1960, por Gerschenkron (1968)³⁴ onde o autor analisou, a industrialização dos países europeus tidos como atrasados no século XIX: Alemanha e Rússia, principalmente. Gerschenkron (1968) afirma que diferenças institucionais³⁵ e intelectuais³⁶ – estas compreendendo “ideologias” e “espírito de desenvolvimento” – refletem no grau de atraso de cada país individualmente. Nesse sentido, o papel da intervenção estatal no processo de industrialização dos países de industrialização tardia foi fundamental pois foi o Estado quem realizou mudanças na estrutura social, como o fim da escravidão na Rússia – que teria

³⁴ A primeira edição é de 1962.

³⁵ Em relação aos aspectos institucionais, Gerschenkron (1968) destaca que, no caso russo, um dos principais fatores que contribuía para o atraso econômico era a servidão do campesinato, criada pelo próprio Estado, durante o período expansionista e que duraria até 1861. Nesse período, o Estado era o propulsor do desenvolvimento econômico, mas este ficava subordinado a interesses militares o que, por vezes, poderia acelerar o desenvolvimento ou estancá-lo. A nobreza, por sua vez, tinha o compromisso indireto com o Estado na promoção do desenvolvimento econômico e o campesinato se mantinha vinculado a tal desenvolvimento. O fim da escravidão, segundo o autor, promovido, paradoxalmente, pelo próprio Estado que a criou, assim como mudanças jurídicas e administrativas, teriam criado um ambiente adequado para que a industrialização se desenvolvesse. Gerschenkron (1968) também chama a atenção para mudanças ocorridas nos sistemas financeiros alemão e russo. No caso alemão, por exemplo, as empresas, que até então, tinham vínculos com um único banco, passaram a poder cooperar com vários bancos ou, até mesmo, criar seu próprio banco, por volta do final do século XIX.

³⁶ Gerschenkron (1968) argumenta que não bastam argumentos racionais como “a promessa de uma melhor distribuição de recursos ou, inclusive, uma diminuição do preço do pão” (GERSCHENKRON, 1968, p.33) é preciso que se crie uma ideologia da industrialização – um “*New Deal* emocional” – para que se convença a toda a população da necessidade de se promover o desenvolvimento econômico. No caso russo, foi o marxismo ortodoxo que desempenhou essa função, ao colocar a industrialização “como o resultado de uma lei de ferro do desenvolvimento histórico” (GERSCHENKRON, 1968, p.34).

contribuído para o início do processo de industrialização – além de ter adotado medidas de estímulo ao desenvolvimento industrial³⁷.

O conceito de Estado desenvolvimentista, na literatura internacional, foi trabalhado por Chalmers Johnson (1999)³⁸ em seu estudo sobre o modelo de desenvolvimento do Japão, no período de 1925 a 1975, com destaque para o papel do MITI, sigla inglesa para Ministério da Indústria e Comércio Internacional. Segundo Johnson (1999), ainda que outros atores tenham sido importantes no desenvolvimento econômico japonês, o MITI foi o ator estatal que liderou esse processo (a “agência piloto”, segundo o autor). Além do MITI, o autor aponta a importância de toda a burocracia econômica japonesa e da relação entre Estado e empresas privadas como fatores essenciais para o sucesso do modelo de desenvolvimento econômico daquele país que serviria de modelo para os NICS (Newly Industrializing Countries (NICs)³⁹ do Leste Asiático.

Um dos autores que analisou o papel do Estado no desenvolvimento econômico dos países de industrialização tardia (*late industrializing countries*)⁴⁰ foi Amsden (1989, 2009). A autora traz para o centro de sua análise os conceitos de aprendizagem e de conhecimento. Amsden (1989) afirma que o que permitiu que os países de desenvolvimento tardio tivessem sucesso em sua industrialização foi sua capacidade de absorver as tecnologias que eram desenvolvidas nos países do centro e, a partir de seu aprendizado, realizarem uma transformação na estrutura produtiva de seus países que deixou de se concentrar em produtos primários para a produção industrial.

Amsden (1989) afirma que, embora os países de industrialização tardia tenham apresentado diferentes graus de crescimento, há algo em comum entre eles: “*in all cases industrialization has come about as a process of learning rather than of generation of inventions or innovations. Learning, moreover, has been based on a similar set of institutions*” (tradução livre, “em todos os casos de industrialização surgiram como um processo de aprendizado em vez de apenas a geração de invenções ou inovações. O

³⁷ Gerschenkron (1968) afirma que, no caso da Rússia, o impulso inicial da política industrial se deu com a construção de estradas de ferro pelo Estado, nos anos 80 do século XIX. O Estado agiu por diversos meios: “como hacer que los pedidos de materiales necesarios para la construcción de ferrocarriles debieran hacerse preferentemente a los productores nacionales de este tipo de productos, política de precios elevados, concesión de subvenciones, créditos y garantías de beneficios a las nuevas empresas industriales” de modo que o governo conseguiu promover e manter, até o final daquele século, altas taxas de crescimento (GERSCHENKRON, 1968, p.28).

³⁸ A primeira versão é de 1982.

³⁹ Segundo Chang (2003) os “primeiros NICS” foram: Coreia do Sul, Taiwan, Hong Kong e Cingapura.

⁴⁰ Em *Asia's next giant* a autora analisa, especificamente, o caso coreano e, em seu trabalho mais recente *A ascensão do resto* ela estende a análise aos chamados *latecomers* (os que chegaram depois), incluindo não apenas países asiáticos (Coreia, Taiwan, China, Malásia, Indonésia, Tailândia e Índia), como também Turquia, Brasil, Chile, México e Argentina.

aprendizado, além disso, foi embasado em um conjunto similar de instituições”) (AMSDEN, 1989, p.4). Por instituições Amsden (1989, p.8) entende “an interventionist state, large diversified business groups, an abundant supply of competent salaried managers, and an abundant supply of low-cost, well-educated labor” (tradução livre, “um estado intervencionista, grupos de negócios diversificados, uma provisão abundante de gestores competentes assalariados, e uma abundante provisão de mão de obra de baixo custo e com boa formação”). Assim, pode-se afirmar que o modelo de desenvolvimento dos países de industrialização tardia se estruturou em torno desses elementos.

Porém, havia especificidades que explicam os diferentes resultados obtidos. Por exemplo, no caso do Brasil, Índia e Turquia, os subsídios dos governos se davam por meio de controle de preços para estimular a economia; já na Coreia, Japão e Taiwan, o Estado impunha condicionalidades como padrões de desempenho às empresas, em troca dos subsídios (AMSDEN, 1989).

As condicionalidades impostas por alguns Estados asiáticos foram definidas por Amsden pelo conceito de “mecanismos de controle recíproco”. “Um mecanismo de controle é um conjunto de instituições que impõem disciplina ao comportamento da economia” (AMSDEN, 2009, p.38). O conceito é definido como a necessidade de haver uma reciprocidade entre os incentivos governamentais e as empresas receptoras, de modo que gere resultados para a economia como um todo, evitando, assim, que se produza apenas um comportamento de *rent-seeking*.⁴¹ Assim, o governo fornecia subsídios para tornar as manufaturas mais lucrativas e, em troca, os receptores “tinham que seguir padrões de desempenho monitoráveis, por natureza redistributivos e concentrados nos resultados” (AMSDEN, 2009, p.38). Por exemplo: um subsídio dado (isenção de impostos de importação) ficava vinculado a um dado padrão de desempenho, como exportar 100% da produção. Com o tempo, os incentivos passaram a estar vinculados a maiores investimentos em P&D, como no caso de empresas chinesas que tiveram que passar a investir em treinamento de seus funcionários e empresas taiwanesas que eram obrigadas a investir certo percentual em P&D e utilizar técnicas de produção avançadas (AMSDEN, 2009).

Amsden (2009) descreve em detalhes como se deu a ação estatal e a aplicação do mecanismo de controle recíproco na Tailândia. Tanto os benefícios quanto o controle eram coordenados por uma instituição governamental chamada Conselho de Investimento da

⁴¹ A prática de *rent-seeking* está relacionada a atividades desenvolvidas por uma empresa ou grupo empresarial, por meio da qual se objetiva obter renda econômica – para si ou para o grupo - sem que se produza nova riqueza, por isso o nome “caçadores de renda”.

Tailândia (CDI). Essa instituição foi responsável por dar apoio a projetos de empresas (nacionais ou estrangeiras) manufatureiras (privadas ou públicas) por meio de benefícios fiscais, crédito subsidiado, restrições à entrada e benefícios a empresas estrangeiras. Os benefícios eram concedidos mediante a um contrato chamado de “Declaração de Retornos” pelo qual a empresa se comprometia a realizar uma série de ações que caso não cumpridas poderia gerar o cancelamento dos benefícios (AMSDEN, 2009)⁴². As ações se referiam a padrões de desempenho que as empresas precisavam cumprir e se referiam a:

[...] metas de exportação, requisitos de conteúdo local, tetos para a relação dívida-capital, pisos para a propriedade nacional, mínimos da escala operacional, obrigações do cronograma de investimentos, critérios de localização regional e, enfim, especificações para a qualidade dos produtos e regras ambientais. O governo promovia especificamente transferências tecnológicas de empresas multinacionais tornando o apoio a tais empresas condicionado à contratação de gerentes locais. (AMSDEN, 2009, p.63).

A escolha das empresas que iriam receber os incentivos não era aleatória, mas fazia parte de um projeto político dos governos de formarem líderes ou “campeões nacionais”. Uma empresa campeã nacional era

[...] uma empresa nacionalmente possuída e controlada que é “escolhida” pelo governo (ela recebe um quinhão desproporcional de “ativos intermediários” que lhe permite tornar um ator dominante em sua “base competitiva”, em troca do que é obrigada a investir intensamente em ativos próprios baseados no conhecimento. Esses ativos, por seu turno, permitem-lhe globalizar-se por meio da exportação ou do investimento no exterior. (AMSDEN, 2009, p.335).

Neste caso, Amsden (2009) está se referindo a empresas de propriedade estatal (EPE) que emergiram, nos países do “resto”, no pós Segunda Guerra Mundial, nos setores de siderurgia e petroquímica. Líderes nacionais do setor privado, segundo ela, existiram principalmente na Índia e em Taiwan no setor tecnológico, mas eram pequenas empresas. Líderes nacionais privadas em grande escala assumiram a forma de um “grupo comercial diversificado”. Estes grupos eram os chamados *chaebols*.

Assim, a política de desenvolvimento da Coreia do Sul, com base no modelo de industrialização japonês dos *zaibatsus*, incentivou a formação de grandes conglomerados industriais, de propriedade familiar, os *chaebols*. Esses grupos eram caracterizados pela alta diversificação de produtos e alto grau de coordenação em termos de recursos financeiros e

⁴² De acordo com Amsden (2009), o CDI cancelou, anualmente, cerca de 7% dos benefícios concedidos.

humanos. Segundo Amsden (1989), apesar da alta diversificação de produtos ser um negócio arriscado, no caso coreano, esse modelo foi bem-sucedido, dentre outros fatores, pelos empréstimos e subsídios do governo (que permitia pagar altos salários) e pela relação estreita entre os donos do *chaebol* e sua equipe – o que garantia recursos humanos de qualidade para as filiais do grupo, e uma cultura comum entre as unidades.

Um dos mecanismos de atuação do Estado desenvolvimentista, apontados por Amsden (2009), foram os bancos de desenvolvimento. No caso da Coreia do Sul, por exemplo, 54% do total dos empréstimos de longo prazo, realizados em 1969, foram providos pelo Banco de Desenvolvimento da Coreia. Os critérios utilizados pelos governos dos “países do resto” para escolher as empresas que iriam receber os investimentos variavam de país para país. Taiwan, durante a década de 1960, priorizou as indústrias pesadas por considerar o setor como chave para a industrialização e, no início da década de 1980, passou a promover indústrias consideradas estratégicas como máquinas, eletroeletrônicas, peças de automóveis e informática. Já a Tailândia, estabelecia como critérios poupar moeda estrangeira, ter fortes vínculos com outras indústrias e adquirir conhecimento em tecnologia (AMSDEN, 2009).

A intervenção estatal na economia dos países de industrialização tardia, sobretudo dos países asiáticos, teve como resultado o rápido crescimento econômico durante as décadas de 1960 a 1990 e que, não à toa, ficou conhecido como o milagre asiático. Porém, um documento publicado pelo Banco Mundial em 1993, intitulado *The East Asian Miracle*, ao analisar as razões para o grande sucesso daqueles países, fazia ressalvas quanto ao intervencionismo estatal como a principal delas. De acordo com o documento, ainda que o governo tenha atuado por meio de ações como elevação dos níveis de poupança (crédito mais acessível a tomadores não tradicionais) e políticas educacionais que permitiram especialização da força de trabalho, por exemplo, na maioria das vezes, suas ações eram voltadas para setores industriais específicos, que promoviam algumas indústrias em detrimento de outras. Dentre essas ações, o relatório cita subsídios para indústrias específicas, políticas de substituição de importação para proteger a indústria doméstica, subsídios às indústrias decadentes, apoio a bancos governamentais, dentre outras medidas.

O argumento central do documento é o de que não fica claro se as intervenções estatais na política foram, de fato, o elemento central que promoveu o crescimento econômico de todos os países do Leste Asiático, já que não se pode verificar, empiricamente, o que teria acontecido caso a intervenção não tivesse ocorrido. No entanto, admitem que, em algumas economias (principalmente do nordeste asiático), a ação estatal contribuiu para um maior e mais igualitário crescimento, o qual não teria ocorrido sem a participação do Estado. Porém, o

que teria permitido esse maior crescimento foram algumas características específicas – ou pré-requisitos, como colocado no documento – como o recuo de subsídios pelos governos da Coreia e da Malásia, quando estes ameaçavam a estabilidade macroeconômica dos países, e a existência dos *mecanismos de reciprocidade* descritos por Amsden. Portanto, afirma o relatório, “the problem is not only to try to understand which specific policies may have contributed to growth, but also to understand the institutional and economic circumstances that made them viable” (tradução livre, o problema não é apenas tentar entender quais políticas específicas podem ter contribuído para o crescimento, mas também entender as circunstâncias institucionais e econômicas que as viabilizaram”) (WORLD BANK, 1993, p.7).

Chang (2003a) também analisa o caso dos países do Leste Asiático e reforça a ideia de que, ao contrário do que afirmam alguns analistas, tais países não se desenvolveram com base no livre mercado, mas com importante apoio de políticas estatais, ou, em outras palavras, de um Estado desenvolvimentista. O autor chama atenção para o fato de todos os atuais países desenvolvidos, sobretudo os Estados Unidos e a Grã-Bretanha, terem utilizado tarifas, subsídios e outras medidas de intervenção econômica, principalmente no início de seu desenvolvimento (CHANG, 2003a). Agora, esses mesmos países estariam tentando “chutar a escada” dos países em desenvolvimento, recomendando o uso de “boas políticas” e “boas instituições” como, por exemplo, forte proteção aos direitos de propriedade privada, governança empresarial e instituições financeiras transparentes e orientadas para o mercado, como mecanismos suficientes para o desenvolvimento econômico (CHANG, 2004).

Chang (2003a) argumenta que, com exceção de Hong Kong, todos os NICs utilizaram a mesma estratégia de industrialização do Japão, ou seja, tiveram o apoio de políticas industriais.

It argued that these countries promoted industries with high growth potential and widespread externalities through an array of means, which included: infant industry protection; export subsidies, including tariff rebates on imported inputs used for exports; coordination of complementary investments; regulation of firm entry, exit, investments, and price intended to ‘manage competition’; subsidies and restriction of competition intended to help technology upgrading. They also argued that these countries could successfully import and assimilate foreign technologies because they could: skillfully integrate their education and training policies with industrial policy; effectively R&D while also providing public-sector R&D in key areas; and deliberate regulating technology licensing and foreign direct investments in a way that maximizes technology spillover. (CHANG, 2003a, p.112).

Chang (2003), porém ressalta que muitos dos estudiosos que são favoráveis às políticas econômicas afirmam que o que diferenciou os Estados do Leste Asiático dos demais países – e que explica o sucesso de seu desenvolvimento econômico – não foram apenas as ferramentas políticas utilizadas pelo Estado (incentivos, subsídios, etc.), mas o seu grande grau de autonomia em relação aos grupos de interesse (CHANG, 2003a). Assim, Chang (2003a) traz para a discussão o conceito de “*embedded autonomy*”⁴³ de Peter Evans (1995).

Segundo Evans (1995), a “autonomia arraigada” é um elemento característico do Estado desenvolvimentista. Neste modelo de Estado, a organização interna se aproxima de uma burocracia de tipo weberiana. Há alto grau de meritocracia para o recrutamento e prêmios para carreiras de longo prazo, criando um compromisso e um senso de coerência corporativa, o que proporciona relativo grau de autonomia em relação à sociedade. Porém, a burocracia não está isolada da sociedade, mas integrada a ela por meio de laços sociais que ligam o Estado à sociedade, por isso a ideia de *embedded autonomy* ou “autonomia arraigada”. Nas palavras de Evans (1995, p.12), “*only when embeddedness and autonomy are joined together can a state be called developmental*” (tradução livre, “apenas quando o arraigamento e autonomia são colocados juntos um estado pode ser chamado desenvolvimentista”).

Segundo Evans (1995), o Estado coreano é um exemplo de Estado desenvolvimentista. A Coreia do Sul, tradicionalmente, recrutou para sua burocracia os mais talentosos membros das mais renomadas universidades. A seleção por meio de meritocracia permitiu que se criassem, entre os membros da burocracia, ligações interpessoais de solidariedade e um sentimento de confiança, com a formação de um *esprit de corps*.

Em contraponto ao Estado desenvolvimentista, Evans (1995) coloca o Estado predatório. O Estado predatório é aquele em que os altos dirigentes agem em prol de seus objetivos e interesses individuais, em detrimento dos interesses coletivos. Além disso, são caracterizados por escassa burocracia do tipo weberiana e, portanto, as relações se dão por meio de laços individuais entre aqueles que estão no poder. O exemplo desse modelo de Estado seria o Zaire, segundo o autor.

Deve-se ressaltar que a análise de Evans (1995) parte de uma metodologia weberiana de construção de tipos ideais de Estados: o desenvolvimentista e o predatório. A partir desses modelos o objetivo do autor foi comparar as características dos Estados (a forma como se

⁴³ Pode-se traduzir como “autonomia arraigada”.

organiza internamente e sua relação com a sociedade) e como esta estrutura reflete no desenvolvimento econômico em cada caso.

Assim, ao analisar o papel do Estado na promoção do crescimento industrial, especialmente nas indústrias locais de tecnologia da informação, do Brasil, Índia e Coreia, durante o período de 1970 a 1980, Evans (1995) demonstrou como as instituições foram determinantes na definição da forma como se deu a intervenção dos Estados nas economias daqueles países. Ao partir do pressuposto teórico de que diferentes estruturas levam a diferentes capacidades de ação, pois definem os tipos de papéis que os Estados podem desempenhar, Evans (1995) argumenta que, quando analisamos a ação do Estado na economia de um país, não se deve preocupar em responder à pergunta “quanto há de intervenção do Estado” em determinada política, mas “qual o tipo” da intervenção (suas diferentes formas de envolvimento e seus efeitos). Assim, a estrutura interna de cada Estado e as características das relações estado sociedade, que são historicamente construídas, influenciam o papel que o Estado terá na economia. Reforça, portanto, o papel do contexto institucional na tomada de decisão por representantes estatais.

Brasil e Índia são tratados como casos intermediários⁴⁴. Embora possuam certa organização burocrática, tais países não apresentam o mesmo grau de coerência corporativa que a Coreia. Em relação ao Brasil, especificamente, Evans (1995) demonstra que, apesar de o país possuir um mecanismo meritocrático de recrutamento de sua burocracia, os presidentes brasileiros podem nomear centenas de ministros. Portanto, muitos dos cargos são ocupados por relações e não por competência. Diante da incapacidade estatal de transformar a burocracia, o Estado criou o que Evans (1995) chama de “bolsões de eficiência”, que seriam instituições burocráticas efetivamente eficientes, como, por exemplo, plano de carreira definido e formas meritocráticas de recrutamento, tal qual foi o BNDE⁴⁵ durante o Plano de Metas de Kubitscheck. Porém, tais bolsões são cercados por normas clientelistas tradicionais, ficando à mercê da proteção de presidentes, ou seja, com a troca presidencial mudam-se as prioridades e até mesmo as instituições. Além disso, Evans (1995) lembra que, embora o Brasil tenha sido eficiente em promover o desenvolvimento industrial, o governo tinha que enfrentar a questão de sua dependência em relação ao setor agrário, o que dificultava sua relação com a elite industrial e, por consequência, o desenvolvimento de um projeto de

⁴⁴ Apesar de Evans (1995) afirmar que Taiwan apresenta características diferentes das da Coreia (principalmente no que se refere à relação entre os setores público e privado, que em Taiwan se manteve mais distante do que no caso coreano), o autor considera que Taiwan também é um exemplo de *embedded autonomy*.

⁴⁵ No período analisado por Evans (1995), o BNDES ainda não possuía o “S” de social, o qual passa a fazer parte da sigla do banco apenas em 1982.

transformação industrial. Essa discussão é interessante e pode lançar luz à análise das atuais políticas industriais do Brasil.

Evans (1995) defende, portanto, a importância de uma burocracia estatal competente, que seja autônoma e, ao mesmo tempo, esteja imersa na sociedade, para que o Estado consiga colocar em prática ações voltadas para o desenvolvimento.

The ability to effect transformation depends on state-society relations as well. Autonomous states completely insulated from society could be very effective predators. Developmental states must be immersed in a dense network of ties that bind them to societal allies with transformational goals. Embedded autonomy, not just autonomy, gives the developmental state its efficacy. (EVANS, 1995, p. 248).

Portanto, a autonomia estatal teria sido um dos fatores primordiais para o sucesso da política industrial dos países do Leste Asiático⁴⁶ pois permitia ao governo retirar o suporte estatal, dado às empresas “escolhidas” pelo Estado, por serem considerados setores prioritários, sempre que considerasse necessário (quando algum setor não estivesse defasado ou tivesse crescido ao ponto de não mais precisar de ajuda) (CHANG, 2003a). Além disso, a existência de mecanismos de controle recíproco (resultados em termos de exportações, além de terem que investir em atividades relacionadas à aprendizagem como treinamento de seus funcionários e investimentos em P&D como critério para manutenção de benefícios às empresas) (AMSDEN, 1989; CHANG, 2003a) também se mostrou fundamental para a transformação industrial no caso dos países do Leste Asiático, permitindo a formação de empresas multinacionais de alta tecnologia e uma inserção competitiva nas cadeias de valor global. Assim, a discussão sobre o desenvolvimento industrial dos países de industrialização tardia, sobretudo dos países do Leste Asiático, forneceu elementos teóricos importantes para se pensar as recentes políticas industriais brasileiras, sobretudo no que se refere à relação entre o Estado e as empresas multinacionais do Brasil.

1.5 As especificidades da internacionalização de empresas dos países emergentes

A partir dos anos 2000 os países em desenvolvimento⁴⁷, mas especificamente as chamadas economias emergentes⁴⁸, deixaram de ser apenas receptoras de IDE dos países

⁴⁶ Lembrando que estamos nos referindo aos 4 NICs de acordo com a terminologia de Chang (2003).

⁴⁷ Países em desenvolvimento, ou economias em desenvolvimento, na classificação da Unctad, são aqueles países que não entram nem na categoria de países desenvolvidos, nem na categoria de economias em transição. Países desenvolvidos são aqueles que são membros da OCDE mais os novos membros da União Europeia que

desenvolvidos passando também a ser fonte desse tipo de investimento. Interessante notar que tais países se tornaram fonte de investimentos, mesmo não atingindo o mesmo nível de desenvolvimento dos países desenvolvidos, contrariando a ideia contida na teoria do IDP (*Investment Development Path*) de Dunning e Narula (1998) de que a diferença entre o estoque de saída e de entrada de IDE – o chamado NOI (*net outward investment*) – somente seria positiva nos estágios mais avançados de desenvolvimento, ou seja, o quando o país atingisse níveis de PIB *per capita* mais elevados. Uma série de estudos realizados utilizando esta metodologia⁴⁹ viria a apontar que as trajetórias de desenvolvimento podem variar de país para país e que três fatores influenciam este processo: dotação de recursos, instituições e políticas governamentais (DUNNING, LUNDAN, 2008).

Apesar de os países em desenvolvimento seguirem uma trajetória diferente daquela apontada pelos autores, a teoria permanece válida pois fornece elementos teóricos que, em conjunto com o paradigma OLI, permite analisar os fatores que influenciaram as mudanças nos fluxos dos investimentos, inclusive, permite fazer uma reflexão sobre o papel de políticas governamentais no encorajamento de suas empresas a realizarem IDE no exterior. Como afirmam Goldstein e Pusterla (2008), o crescimento dos fluxos de investimentos entre os países, principalmente do tipo Sul-Norte e Sul-Sul⁵⁰, somado à maior complexidade que as multinacionais dos países emergentes adquiriram, levaram os governos das economias emergentes a darem maior atenção quanto ao papel do IDE realizado por estes países como instrumento para sua maior integração à economia mundial.

Essa mudança nos fluxos dos investimentos levou a uma série de questionamentos, sobretudo no que tange às oportunidades e desafios da expansão das multinacionais dos países emergentes na economia mundial. A questão é abordada por diversos especialistas internacionais e nacionais, cujo livro *The rise of Transnational Corporations from Emerging Markets: threat or opportunity?* de 2008, organizado por Karl P. Sauvant, é bastante

não fazem parte da OCED (Bulgária, Cipres, Letônia, Lituânia, Malta e Romênia), mais Andorra, Bermuda, Liechtenstein, Mônaco e San Marino. Economias em transição são os países do Sudeste Europeu e os membros da CEI (Comunidade dos Estados Independentes).

⁴⁸ Economias emergentes são definidas pela literatura como economias de baixa renda e com rápido crescimento econômico. “*Their definition include 51 rapid growth developing countries in Asia, Latin América and the Middle East identified by the International Finance Corporation, and 13 transition economies in the former Soviet Union and China identified by European Bank for Reconstruction and Development, making a total 64 countries*” (EDEN, 2008, p.333).

⁴⁹ Dunning e Lundan (2008) citam Buckley e Catro (1998), Bellak (2001), Lantouris et al (2003) dentre outros.

⁵⁰ Sul-Norte se refere ao IDE emitido pelos países em desenvolvimento, tendo os países desenvolvidos como receptores. Fluxos Sul-Sul se referem ao IDE que tem um país em desenvolvimento como emissor e também receptor do investimento.

elucidativo. Nele os autores⁵¹ buscam entender esse movimento de aumento do IDE a partir das economias emergentes traçando seu perfil, sua importância para as economias emissoras e receptoras, e os riscos ou ameaças decorrentes desse processo.

Segundo Aykut e Ratha (2003), a tendência de aumento dos fluxos de IDE de tipo Sul-Sul teve seu início nos anos 1990, sendo que, no final daquela década, mais de um terço do fluxo do IDE dos países em desenvolvimento era originário de outro país em desenvolvimento. Também neste período, o índice de transnacionalidade (medido pela UNCTAD)⁵² das empresas dos países em desenvolvimento aumentou, evidenciando a expansão de suas atividades no exterior (AYKUT, RATHA, 2003).

A partir dos anos 1980 observa-se o início ainda hesitante de IDE, regionais em países em desenvolvimento: são os investimentos Sul-Sul. Argentina, Brasil, Hong Kong, Índia, Coreia do Sul, Cingapura e Taiwan lideravam esse movimento (Lall, 1983). A partir dos anos 1990 foram registrados IDEs relevantes de países como Egito, Chile, China, México, Malásia, África do Sul, entre outros. (AYKUT, GOLDESTEIN, 2008, p.43).

Deve-se ressaltar que um dos grandes problemas apontados pelos pesquisadores são as dificuldades encontradas para se contabilizar os dados referentes aos fluxos de IDE, pois, alguns países simplesmente não contabilizam tais dados, principalmente as saídas de IDE, ou contabilizam apenas transações de alto valor. Além disso, há investimentos em centros financeiros *offshores* (os chamados paraísos fiscais) que podem ser contabilizados como investimentos produtivos, mas na verdade não são o destino final dos investimentos. Por fim, alguns investimentos de origem em países desenvolvidos são realizados por meio de países em desenvolvimento o que pode ser contabilizado como um investimento do tipo Sul-Sul (AYKUT, RATHA, 2003; AYKUT, GOLDSTEIN, 2008; GOLDSTEIN, PUSTERLA, 2008). Tudo isso dificulta a análise porque não se consegue ter a real dimensão do fluxo de IDE, principalmente em países em desenvolvimento.

O relatório de investimentos mundiais da Unctad de 2004 (*World Investment Report*) já apontava a importância do IDE emitido pelas empresas transnacionais⁵³ dos países em desenvolvimento, principalmente as empresas asiáticas, para a recuperação dos fluxos

⁵¹ Dentre os autores cujos artigos compõem o livro, destacam-se: Alan Rugman, John H. Dunning, Andrea Golstein e Joseph E. Stiglitz.

⁵² Em 2002, na lista das 50 companhias não financeiras mais internacionalizadas das economias em desenvolvimento, apenas 3 empresas brasileiras estavam presentes: Petrobrás (17ª), Companhia Vale do Rio Doce (21ª) e Metalúrgica Gerdau (22ª) – classificação de acordo com número de ativos estrangeiros. Por índice de transnacionalidade, as posições seriam 50ª, 35ª e 31ª, respectivamente (UNCTAD/WIR, 2004).

⁵³ A Unctad utiliza o termo “transnacional”.

mundiais que, naquele momento, estavam em queda pelo terceiro ano consecutivo. No caso do Brasil, suas empresas – assim como as da China e da Índia – estavam em um momento que a instituição definiu como “de decolagem” (UNCTAD, 2004). O mesmo relatório alertava ainda para o aumento do índice de transnacionalização das transnacionais dos países em desenvolvimento a uma velocidade maior do que as empresas dos países desenvolvidos (UNCTAD, 2004).

Assim, como bem lembram Aykut e Goldstein (2008), empresas dos países em desenvolvimento – e não mais somente as da chamada Tríade (EUA, Japão e Europa) – passaram a integrar as listas das maiores transnacionais mundiais como a elaborada pela revista norte-americana *Fortune*, como por exemplo, a sul-coreana Samsung.

Porém, alguns autores (GOLDSTEIN, PUSTERLA, 2008; AYKUT, GOLDSTEIN, 2008) apontam especificidades no que tange às motivações das empresas emergentes a realizarem investimentos diretos no exterior, as quais não coincidem totalmente com o paradigma teórico de internacionalização de empresas elaborado por Dunning e seus colegas, isto é, o paradigma OLI (*ownership, location, internalisation*)⁵⁴. Segundo tais autores, as empresas emergentes se internacionalizam não porque possuem vantagens de propriedade – como acesso a recursos financeiros, propriedade tecnológica e experiência gerencial – mas porque necessitam desenvolver tais vantagens.

Por buscarem desenvolver suas vantagens de propriedade por meio do processo de internacionalização (e não as adquirir primeiro para depois se internacionalizarem), as multinacionais dos países emergentes tendem a se internacionalizar em estágios anteriores aos previstos pela teoria do IDP (DUNNING, NARULA, 1998). Isso pode ser explicado pelo próprio contexto internacional, no qual as multinacionais operam, que difere daquele no qual as primeiras empresas se internacionalizaram. Com a maior abertura comercial e a liberalização dos regimes de IDE, somadas aos avanços da globalização, criou-se um ambiente muito mais competitivo, aumentando a pressão para que as empresas se internacionalizassem (SAUVANT, 2008). No caso dos países desenvolvidos, a empresa começou a realizar IDE em uma fase mais avançada de sua vida corporativa quando ela já estava bem estabelecida dentro de seu mercado. Já as empresas dos países emergentes, em razão da própria globalização e da pressão exercida pelo aumento da competitividade, tiveram que se lançar precocemente no mercado internacional (DUNNING, KIM, PARK, 2008). Assim, as empresas dos países emergentes viram na internacionalização produtiva uma forma

⁵⁴ Deve-se recordar que tal paradigma foi construído com base nas experiências de internacionalização de empresas inglesas e norte-americanas.

de aumentarem sua competitividade, já que, no atual contexto, não haveria tempo para atingirem um determinado nível de desenvolvimento para então se lançarem no mercado internacional.

Por esta razão, as análises das estratégias de internacionalização das multinacionais emergentes também precisam levar em consideração a posição que elas ocupam nas cadeias globais e regionais de valor, já que tal posição compõe suas vantagens de propriedade (AYKUT, GOLDSTEIN, 2008). Partindo dessa perspectiva, compreende-se que um dos fatores que influenciam a estratégia de entrada de empresas emergentes no mercado internacional é sua posição na CGV. A decisão pela aquisição de uma empresa que faz parte de sua cadeia produtiva, por exemplo, pode ser uma forma de a multinacional emergente conseguir alcançar posições melhores na CGV.

No entanto, internacionalizar-se em um ambiente em que grandes empresas multinacionais dos países desenvolvidos já estão consolidadas, também significa enfrentar uma série de riscos e desafios:

The threats consist mostly of challenges to integrate the newcomers smoothly into the international FDI market and the world economy, at levels eventually on par with the best-managed TNCs. The opportunities consist mostly of the potential for OFDI from emerging markets to strengthen the economic performance on their home countries, and the fact that emerging-market TNCs represent a new source of capital, technology, skills and access to markets for host countries to advance their own development (SAUVANT, 2008, p.12).

Além dos benefícios imediatos que o IDE, realizado por empresas multinacionais de países emergentes, pode proporcionar ao país de origem (acesso a novos mercados, recursos e conhecimento), Cantwell e Barnard (2008) apontam que tais empresas podem deixar de obter lucros no curto prazo, vislumbrando benefícios futuros como se tornar um *global player*. Assim, no longo prazo, a firma pode conseguir melhorar suas habilidades (ou suas vantagens de propriedade) conseguindo se inserir de forma mais competitiva no cenário internacional tornando-se um verdadeiro *global player*.

Os investimentos do tipo Sul-Sul também podem incorrer em riscos como desafios operacionais e financeiros, vulnerabilidade das economias às crises globais e dependência de fatores políticos. Além disso, questões envolvendo responsabilidade social e ambiental nem sempre são respeitadas pelas empresas dos países emergentes (AYKUT, GOLDSTEIN, 2008). Ademais, por geralmente sofrerem com problemas como o balanço de pagamentos,

seus governos adotam medidas de restrição à saída de IDE, o que limita sua capacidade de investimento (CANTWELL, BERNARD, 2008).

Aykut e Goldstein (2008) ressaltam que há, no caso das multinacionais emergentes, uma estreita conexão entre padrões de desenvolvimento nacional, regional e a internacionalização de empresas. Isso significa que o modelo de desenvolvimento vigente no país (ou região) de atuação das empresas, exerce influência sobre suas estratégias de internacionalização.

As estratégias das multinacionais emergentes são fortemente influenciadas pelo ambiente de negócios dos países ou regiões onde elas estão baseadas e onde realizam a maior parte de seus negócios; pelas políticas industriais e de desenvolvimento desses países/regiões; e, de forma inter-relacionada, pela posição desses países/regiões na divisão internacional do trabalho, incluindo o grau e o tipo de relacionamento existente com as multinacionais já estabelecidas. (AYKUT, GOLDSTEIN, 2008, p.79-80).

Além dos modelos de desenvolvimento, outros fatores relativos ao país como qualidade de suas instituições, sua estrutura econômica e suas políticas governamentais, em relação ao IDE, também devem ser levadas em consideração na análise dos fluxos das entradas e saídas desses investimentos (DUNNING, KIM, PARK, 2008)⁵⁵. Nesse sentido, políticas protecionistas que restringem a entrada de IDE podem levar países a mudarem o destino de seus investimentos, como a indústria manufatureira chinesa que, em razão do protecionismo europeu e norte-americano, tem concentrado seus investimentos em países de sua própria região (AYKUT, GOLDSTEIN, 2008). Em outros casos, políticas governamentais podem estimular a saída de IDE, inclusive, direcionando o destino dos investimentos. Por exemplo, “A Malásia apoia arranjos especiais para a emissão de IED para países como a Índia, as Filipinas, a Tanzânia e o Vietnã” (MIRZA, 1999 apud AYKUT, GOLDSTEIN, 2008, p.82). No caso do Brasil, por exemplo, Aykut e Goldstein (2008) lembram a criação da linha especial de financiamento do BNDES voltada para a internacionalização de empresas.

Na análise comparativa entre multinacionais dos países desenvolvidos que se internacionalizaram na década de 1970 e a internacionalização recente das multinacionais emergentes, Dunning, Kim e Park (2008) afirmam que a influência dos governos sobre as decisões empresariais é muito maior no caso das empresas emergentes – mesmo quando não se tratam de empresas estatais – e que elas são vistas como política e economicamente estratégicas para a obtenção de seus objetivos. Nas palavras dos autores:

⁵⁵ Para estes autores, embora o paradigma IDP permaneça válido, a inclusão desses outros fatores é importante para a análise.

To much greater extent than in developed countries, the governments of emerging markets view outward FDI – whether or not it is undertaken by state-owned companies or the private sector – as an important vehicle for advancing strategic national objectives and upgrading the competitiveness of their economies (DUNNING, KIM, PARK, 2008, p.174).

Ademais, acordos regionais também são apontados pelos autores como impulsionadores de investimento intra-regionais em razão das facilidades que eles proporcionam às empresas, como impostos e tarifas mais vantajosos. Não à toa, a América do Sul é um dos principais destinos do IDE brasileiro. Por fim, fatores relacionados ao próprio avanço do desenvolvimento dos países, como o aumento da demanda por recursos naturais (petróleo e gás) como no caso da China, também pode ser um fator de estímulo à realização de investimentos externos do tipo Sul-Sul (AYKUT, RATHA, 2003).

Assim, uma das características das multinacionais emergentes é sua tendência em iniciar seus investimentos em países da mesma região ou em outros países em desenvolvimento (AYKUT, GOLDSTEIN, 2008; AYKUT, RATHA, 2003; CANTWELL, BARNARD, 2008; RUGMAN, 2008). Segundo Rugman (2008), a maioria das empresas, sejam elas de países desenvolvidos ou em desenvolvimento, opera em bases regionais. Ao partir da perspectiva teórica de Porter, Rugman (2008) atribui grande importância às características do país de origem da empresa multinacional (ou às vantagens específicas do país), entendidas como seus recursos naturais e sua força de trabalho, e aponta como um dos grandes problemas da internacionalização a desvantagem de ser estrangeiro (*liability of foreignness*), isto é, aos problemas inerentes a não familiaridade de uma firma a um mercado, o que a coloca em desvantagem em relação às suas concorrentes nacionais. Assim, se a estratégia das empresas multinacionais é formada por meio da interação entre as vantagens específicas do país de origem e as vantagens específicas da empresa (tecnologia, conhecimento gerencial e de mercado, etc.), e se a internacionalização da firma tem como objetivo expandir as vantagens de propriedade da firma (segundo a teoria de internacionalização), as quais são desenvolvidas a partir de sua base nacional, o argumento de Rugman (2008) é de que a tendência da empresa multinacional – de economias emergentes (ou não) – é de começar seus investimentos por países mais próximos regionalmente. Ou seja, se para o autor, o espaço nacional é a base de desenvolvimento das vantagens competitivas da firma, expandi-las para um território próximo a ela seria mais vantajoso, pois os custos e os riscos envolvendo a adaptação aquele mercado seriam menores.

Por fim, segundo Aykut e Goldstein (2008), as consequências do IDE de tipo Sul-Sul são vistas como positivas para o desenvolvimento, quando comparadas às dos países desenvolvidos, por diversas razões:

- as empresas emergentes investem em setores que grandes multinacionais não investiriam (já que estas se focam em grandes mercados);
- geralmente investem em países da própria região e com grau de desenvolvimento semelhante, o que, para muitos países, embora não seja um volume de IDE grande, é bastante significativo;
- possuem familiaridade com os mercados (tecnologias e práticas de mercado mais adaptáveis às condições locais).

No entanto, quando se analisa as consequências para a economia de origem da empresa multinacional emergente, Globerman e Shapiro (2008) afirmam não terem identificado a mesma relação entre saída do IDE e melhora do desempenho econômico nacional. O argumento dos autores parte da teoria de Dunning de que haveria uma relação positiva entre saída de IDE, entrada de IDE e aumento do comércio, de acordo com o IDP. Segundo Globerman e Shapiro (2008), no caso dos países desenvolvidos, a inserção das empresas multinacionais por meio de IDE lhes proporciona aumento da produtividade graças aos ganhos em eficiência resultantes da maior especialização produtiva e dos ganhos em escala obtidos em razão da ampliação do mercado. Além do acesso a novos mercados, o efeito indireto é a obtenção de novos conhecimentos e tecnologias que também contribuem para ganhos em competitividade. Além disso, a realização de IDE pelas empresas domésticas tende a estimular o aumento de suas transações comerciais. Segundo os autores, o IDE (*outward*) tende a aumentar as exportações e as importações, podendo promover tanto o comércio inter-indústrias (resultante da especialização produtiva do país de origem) quanto intra-indústria (resultante da formação de aglomerados ou cadeias de valor entre a economia doméstica e seus parceiros comerciais). O impacto mais significativo do IDE (*outward*) seria sua contribuição para o aumento real dos níveis de renda *per capita* ao longo do tempo. Porém, o crescimento da renda *per capita* é uma função da quantidade de capital por trabalhador e do aumento do fator produtividade. Ou seja, o IDE (*outward*) deve impactar no aumento da produtividade e na formação do capital doméstico para, de forma indireta, influenciar o aumento da renda *per capita* (GLOBERMAN, SHAPIRO, 2008). Para os autores, isso pode ocorrer na medida em que o IDE (*outward*) integra a economia local à economia internacional, partindo da ideia de que a saída de IDE pode aumentar a entrada de IDE e o nível de comércio.

To the extent that OFDI is linked to increased international trade and IFDI, it can be expected to have important direct and indirect consequences for productivity through specialization of production and inflows to the home country of factor inputs, such as new technology and new management practices. In this regard, the potential linkages between OFDI and trade might well be the most important channel through which OFDI impacts the home economy. (GLOBERMAN, SHAPIRO, 2008, p.232).

Porém, no caso das economias emergentes, esta relação não existiria, sendo um dos principais fatores limitadores as características da governança corporativa⁵⁶ dos mercados emergentes (GLOBERMAN, SHAPIRO, 2008). Uma das características negativas dessa governança atribuídas por Globerman e Shapiro (2008) é a presença de grandes grupos de negócios, geralmente controlados por famílias com forte influência estatal⁵⁷ que prejudicaria a eficiência econômica dos países emergentes pelas seguintes razões: dificultam a entrada de novas firmas no mercado; em razão de suas conexões políticas, têm acesso privilegiado a recursos domésticos e, por isso, acabam minando a competição; contratam membros familiares para cargos de gerência e por isso, raramente, empregam gerentes profissionais; seu sucesso é baseado em relações pessoais dentro do país de origem, o que não estimularia a realização de IDE no exterior ou os estimulariam a investir em países onde as relações pessoais entre governos e líderes políticos são próximas (GLOBERMAN, SHAPIRO, 2008).

Além disso, corrupção e restrições governamentais aos investimentos externos em diversos setores tornam os mercados dos países emergentes menos atrativos, limitando a entrada de IDE. Soma-se a isto o fato de os mercados emergentes geralmente serem destino de capitais voláteis, que são atraídos pelas altas de juros desses países e não por IDE que geram produtividade e contribuem para a formação de capital doméstico (GLOBERMAN, SHAPIRO, 2008). Ademais, o capital doméstico é relativamente ineficiente e volátil, o que dificulta que a empresa doméstica consiga financiar despesas de capital, seja por meio de financiamentos internos, seja por venda de ações. Ademais, o padrão do investimento de capital doméstico depende de decisões que são tomadas pelos grupos familiares ou pelo Estado. Isso leva a uma concentração do capital de investimento nas mãos de grandes conglomerados domésticos (GLOBERMAN, SHAPIRO, 2008). Dessa forma, o ambiente de negócios nos países emergentes não seria atrativo aos investimentos produtivos capazes de gerar um crescimento sustentável no longo prazo (GLOBERMAN, SHAPIRO, 2008).

⁵⁶ Por governança corporativa entende-se “*the way companies are managed and controlled*” (GEIGER, 2008, p.205). Uma boa governança implica, segundo o autor, uma série de características como tratamento igualitário entre os investidores e transparência entre as empresas e demais partes envolvidas.

⁵⁷ Os autores se referem principalmente ao caso chinês.

Por fim, tais países não possuiriam capacidade para absorver os *spillovers* tecnológicos que a inserção no mercado internacional pode proporcionar por escassez de conhecimentos técnicos e gerenciais (GLOBERMAN, SHAPIRO, 2008). Para o Banco Mundial (2006 apud GLOBERMAN, SHAPIRO, 2008), o menor *gap* tecnológico entre os países emergentes que realizam investimentos em outro emergente (investimento SUL-SUL) tenderia a facilitar a absorção dos *spillovers* gerados pelo IDE. Porém, geralmente estes investimentos visam à obtenção de recursos naturais ou são voltados ao setor de infraestrutura, portanto, pouco intensivos em conhecimento e tecnologia (GLOBERMAN, SHAPIRO, 2008).

Portanto, para Globerman e Shapiro (2008) mais importante do que políticas governamentais que restrinjam a entrada ou estimulem a saída de IDE, os governos dos países emergentes deveriam preocupar-se em adotar medidas que contribuam para a melhoria da capacidade das empresas e dos países de se beneficiarem da integração à economia mundial de uma forma mais ampla. Nesse sentido, propõem políticas do tipo horizontais como investimentos em educação e infraestrutura. Apontam ainda a necessidade de mudanças na governança do setor público, a qual terá reflexos na governança corporativa, e que são necessárias para o aproveitamento dos benefícios de crescimento econômico da saída do IDE.

Assim, com base na literatura sobre multinacionais dos países emergentes, é possível traçar um perfil de tais empresas. É claro que há particularidades inerentes a cada país de origem, ao setor que a empresa pertence ou à própria governança empresarial. No entanto, algumas características apontadas pelos analistas constituem o que se pode chamar de “tipo ideal”⁵⁸ da multinacional emergente:

- se internacionalizam precocemente em relação à sua vida corporativa e ao nível de desenvolvimento de seu país de origem (DUNNING, KIM, PARK, 2008);
- tendem a investir em países próximos regionalmente ou com mesmo nível de desenvolvimento econômico (investimentos de tipo Sul-Sul) (RUGMAN, 2008);
- são mais suscetíveis a políticas governamentais (DUNNING, KIM, PARK, 2008; AYKUT, GOLDSTEIN, 2008);
- têm maior dificuldade de absorver os efeitos da internacionalização de suas empresas (GLOBERMAN, SHAPIRO, 2008);
- se internacionalizam com o objetivo de adquirir ou melhorar as vantagens de propriedade (O) (GOLDSTEIN, PUSTERLA, 2008; AYKUT, GOLDSTEIN, 2008).

⁵⁸ O termo é usado no sentido weberiano.

Portanto, ao se analisar o processo de internacionalização de empresas de países emergentes como o Brasil, é preciso que se considerem as especificidades dos países bem como as mudanças pelas quais a economia mundial tem passado em termos de organização produtiva.

1.6 Algumas considerações

O mundo no qual atuaram os tradicionais Estados desenvolvimentistas passou por grandes transformações. O processo de globalização acarretou mudanças, sobretudo em relação à forma de organização da produção pelas empresas multinacionais em cadeias globais de valor (CGV). Além disso, a criação de instituições internacionais, como a Organização Mundial do Comércio (OMC), limitou, em alguma medida, a adoção de medidas de política industrial⁵⁹. Isso não significa, no entanto, que o Estado tenha perdido completamente seu poder de governança econômica nacional (EVANS, 2007). Principalmente depois da crise financeira de 2007-2008, discussões em torno da importância do Estado como ator importante no desenvolvimento econômico⁶⁰ voltam a ganhar o centro dos debates. No entanto, a forma atual de organização produtiva não mais permite pensar em desenvolvimento sem que se passe pelo papel das empresas multinacionais.

Neste novo contexto, um modelo de desenvolvimento que consiga conciliar as forças de mercado e a atuação estatal, como sugere Rodrik (2004), sob a nomenclatura de “política industrial do século XXI”, parece ser uma saída viável.

Market forces and private entrepreneurship would be in the driving seat of this agenda, but governments would also perform a strategic and coordinating role in the productive sphere beyond simply ensuring property rights, contract enforcement, and macroeconomic stability. (RODRIK, 2004, p.2).

Para Rodrik (2004) o Estado deveria criar políticas horizontais, não focadas, portanto, em setores específicos, mas voltadas para a economia como um todo. O principal papel do Estado não deveria ser o de apenas atuar na correção das falhas de mercado em setores

⁵⁹ Para Evans (2007), no entanto, o papel da OMC, para os países em desenvolvimento é mais positivo do que negativo. O autor afirma que a instituição é democrática e que as desigualdades existiriam com ou sem a instituição e que ela pode ser usada como um fórum para modificar as normas internacionais em favor dos países do Terceiro Mundo. Ademais, para o autor, a limitação imposta aos países desenvolvimentistas se deve mais a uma mudança de mentalidade, para a qual a crise de 1997-1998 que atingiu os países asiáticos contribuiu, reforçando a ideia de que a intervenção do Estado na economia é ineficaz, do que às regras impostas pela OMC.

⁶⁰ No Brasil, o precursor desse debate é Bresser-Pereira e sua teoria sobre o novo-desenvolvimentismo. Abordaremos este tema no próximo capítulo.

específicos, mas o de descobrir, em conjunto com o setor privado, quais são tais falhas e corrigi-las por meio de políticas que consigam beneficiar vários setores. Por exemplo, em vez de o governo ofertar um subsídio ao setor de turismo, ele poderia desenvolver programas como cursos de línguas, investimentos em infraestrutura e outras ações com capacidade de corrigir falhas de mercados em outros setores, não apenas o turístico (RODRIK, 2004). Assim, o Estado deveria incentivar a diversificação produtiva atuando no sentido de arcar com os “custos da descoberta” e na coordenação de investimentos (RODRIK, 2004). Para Rodrik (2004), os riscos envolvendo a descoberta de novas atividades fazem com que os empresários se limitem a atividades tradicionais. Além disso, um empresário individual nem sempre tem o investimento total necessário para o desenvolvimento de um novo empreendimento. Assim, o papel do Estado é importante na descoberta de uma nova atividade produtiva ou de uma nova tecnologia.

Porém, para que uma política industrial seja bem-sucedida um arranjo institucional adequado é fundamental. Rodrik (2004) retoma assim o conceito “*embedded autonomy*” de Peter Evans para discutir a importância de se manter um equilíbrio entre burocratas e empresários de modo que se mantenha a proximidade necessária para que se consigam as informações de que o Estado precisa e, ao mesmo tempo, que se garanta a autonomia (e a distância) necessárias para que não ocorram casos de corrupção e privilégios a um determinado setor. O arranjo institucional proposto por Rodrik (2004) deveria ser constituído por: 1) liderança política de alto escalão – como ministro de gabinete, vice-presidente ou presidente – para que a política industrial seja elevada a um alto nível, melhore sua coordenação com outras políticas e para que fique claro quem é o responsável por suas consequências; 2) conselhos de coordenação e de deliberação, como espaços de trocas de informação e de aprendizado social onde participem grupos relevantes ou representantes; 3) mecanismos de transparência e *accountability*, para que a sociedade veja a política industrial como parte de uma grande estratégia e que gera oportunidades para todos.

As categorias de análise presentes no que Rodrik (2004) chamou de política industrial do século XXI, em conjunto com a literatura desenvolvimentista/institucionalista, serão utilizadas para analisar as chamadas políticas industriais brasileiras dos anos 2000. O objetivo é verificar, em que medida, pode-se falar que o Estado brasileiro foi, de fato, um Estado desenvolvimentista. A análise buscará identificar aspectos institucionais tais como: a presença de uma burocracia de tipo weberiana, a existência de uma liderança política de alto nível, a existência de conselhos de coordenação e deliberação, a existência de mecanismos de transparência, *accountability* e controle recíproco.

A análise dos processos de internacionalização de cinco empresas brasileiras, entre 2003 e 2014, tem como objetivo demonstrar, empiricamente, como as políticas industriais e de integração regional podem influenciar a decisão das empresas em realizar investimentos. Para tanto, utiliza-se como aporte teórico principal a Teoria Eclética de Dunning. A partir, principalmente, de dados fornecidos pelas próprias empresas e dos relatórios das políticas industriais brasileiras referentes aos setores de cada empresa analisada, verificam-se as principais motivações das empresas e como as políticas brasileiras foram relevantes na alteração das vantagens de propriedade (O), localização (L) e internalização (I) das empresas e, conseqüentemente, no aumento do IDE brasileiro, com foco na região sul-americana. Ademais, serão analisados os principais instrumentos de apoio à internacionalização de empresas brasileiras e se discutirá em que medida a maior expansão do IDE de empresas brasileiras no exterior foi compreendida pela política brasileira como uma estratégia de desenvolvimento. Nesse sentido, a análise leva em conta as especificidades que abrangem os processos de internacionalização de empresas de países emergentes, como apontados pela literatura analisada, sobretudo sua relação com os padrões de desenvolvimento nacional e regional.

Nesse contexto, a América do Sul insere-se como um dos principais destinos do IDE das multinacionais brasileiras e como região estratégica para a política externa e industrial brasileiras. Em que medida a importância atribuída pelo Brasil à região esteve ligada a uma estratégia de desenvolvimento econômica nacional e/ou regional será discutida a partir de duas perspectivas: 1) análise de como o tema da integração regional com a América do Sul esteve inserido nos objetivos das políticas industriais do Brasil; 2) discussão da importância da integração regional como uma estratégia viável para o desenvolvimento (e inserção internacional) de países menos desenvolvidos e análise da postura brasileira em relação aos processos de integração regional em um contexto de novos modelos de regionalismo.

Tanto no âmbito nacional quanto do ponto de vista dos processos de integração regional, houve uma retomada das discussões em torno da importância do ente Estatal no apoio a políticas que gerem desenvolvimento e reduza as assimetrias. Nesse sentido, o capítulo seguinte discute a retomada do conceito “desenvolvimentismo” no Brasil – o qual teria sustentado a estratégia brasileira de retorno das políticas industriais – e analisa as referidas políticas a partir da perspectiva teórica apresentada e o primeiro aspecto envolvendo a América do Sul. O segundo ponto de vista da discussão sobre a importância sul-americana será tratado no último capítulo.

2 ESTADO E DESENVOLVIMENTO: AS POLÍTICAS INDUSTRIAIS BRASILEIRAS (2003-2014)

As ideias econômicas liberais que foram predominantes durante toda a década de 1990 começam a perder força com a chegada dos anos 2000. O próprio conceito de desenvolvimento passa a ser repensado e seus critérios de avaliação começam a agregar fatores para além do crescimento do produto interno bruto (PIB). Na América Latina e no Brasil, o início do século XXI foi marcado pelas eleições de governos localizados mais à esquerda do espectro político. Isso significou, na prática, a adoção de uma postura mais nacionalista e a busca por maior autonomia no plano internacional. Nesse contexto, temas como desenvolvimentismo e política industrial voltam à pauta da política econômica. Ainda que com outra roupagem, o Estado volta a ser o ator central do debate em torno do desenvolvimento.

No Brasil, a eleição de Lula da Silva à presidência, em 2003, a princípio despertou desconfianças que, aos poucos, foram se arrefecendo. No campo da política econômica, embora tenham sido tomadas medidas visando à redução da pobreza e maior distribuição de renda, buscou-se manter uma política macroeconômica que atendesse aos interesses de vários segmentos da sociedade, em meio a uma conjuntura internacional favorável. Com a eleição de Rousseff, em 2011, já se delineava certa “mudança de rumos”, que, devido às circunstâncias conjunturais e estruturais – de ordem econômica e política – acabaram culminado em sua saída da presidência em meio ao seu segundo mandato.

Este capítulo tem como objetivo discutir como a temática do desenvolvimento e do papel do Estado esteve presente na política macroeconômica e industrial brasileira nos governos Lula da Silva e Rousseff. Primeiramente, faz-se uma discussão sobre a política (ou políticas) macroeconômica adotada no período à luz das ideias do novo-desenvolvimentismo. Em seguida, são analisadas as três políticas industriais a PITCE (Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior), a PDP (Política de Desenvolvimento Produtivo) e o PBM (Plano Brasil Maior). Os setores relevantes para esta pesquisa serão priorizados na análise, bem como as principais políticas direcionadas à internacionalização empresarial e à integração regional com a América do Sul. Por fim, discutem-se os aspectos institucionais das políticas industriais, retomando referências teóricas do capítulo precedente.

2.1 Novo-desenvolvimentismo e o “novo projeto nacional de desenvolvimento”: a macroeconomia dos governos petistas

No Brasil, a construção de um Estado desenvolvimentista começa a ser estruturada na década de 1930 e se estende até a década de 1970. Em 1930, durante a Era Vargas, ideias desenvolvimentistas já eram debatidas nos meios intelectuais e acadêmicos e dividiam opiniões quanto ao modelo econômico ou estratégia mais adequada para superar a condição de subdesenvolvimento do país. Embora não tenha sido a única corrente de pensamento do período, nem tenha sido homogênea, o nacional-desenvolvimentismo foi predominante e influenciou o modelo de desenvolvimento adotado pelo Brasil⁶¹: a industrialização por substituição de importações.

O ISEB (Instituto Superior de Estudos Brasileiros) e a CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe) foram, entre as décadas de 50 e 60, as instituições que reuniram os principais intelectuais nacional-desenvolvimentistas do Brasil e da América Latina⁶². Criado em 1955, o ISEB reuniu um grupo diversificado de intelectuais dentre os quais destacamos Hélio Jaguaribe, Nelson Werneck Sodré, Roberto de Oliveira Campos, Inácio Rangel, Guerreiro Ramos e Roland Corbisier⁶³. Pode-se afirmar que o que unia o pensamento desses autores era um ideal de desenvolvimento para o Brasil ou o objetivo comum de “formular um pensamento político e que, na falta de melhor nome, se batizou então de ‘ideologia do desenvolvimento’” (SODRÉ, 1978, p.14). Ideal esse que estava vinculado a um projeto de industrialização com o apoio estatal.

Além do ISEB, as ideias da CEPAL exerceram forte influência no pensamento e no projeto nacional-desenvolvimentista brasileiro. Criada em 1948, pela Resolução 106 (VI) do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ONU), a CEPAL nasceu com o objetivo de “contribuir ao desenvolvimento econômico da América Latina, coordenar as ações

⁶¹ Ricardo Bielschowsky (2000a), em seu livro *Pensamento Econômico Brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo (1930-1964)* faz uma reconstrução muito interessante das diversas correntes de pensamento econômico presentes no período por ele abordado, tendo como eixo central de sua análise o desenvolvimentismo, entendido como “a ideologia de transformação da sociedade brasileira” (BIELSCHOWSKY, 2000, p.7). Em um esforço de sistematizar o pensamento econômico brasileiro de Vargas ao golpe de 1964, o autor identificou três grandes correntes de pensamento: a corrente neoliberal, a corrente socialista e a(s) corrente(s) desenvolvimentista(s). A corrente desenvolvimentista também se desdobrava em outras três: (1) corrente desenvolvimentista do setor privado, (2) corrente desenvolvimentista do setor público “não nacionalista” e (3) corrente desenvolvimentista do setor público “nacionalista”. A primeira tinha como principais instituições agregadoras a Federação da Indústria do Estado de São Paulo (Fiesp) e a Confederação Nacional da Indústria (CNI). A segunda tinha como um de seus representantes principais representantes, destacamos a figura do diplomata e economista Roberto Campos. A terceira tinha como instituições aglutinadoras de suas ideias o Clube dos Economistas, o Ibesp (Instituto Brasileiro de Economia Sociologia e Política) e seu sucessor o Iseb (Instituto Superior de Estudos Brasileiros), sendo Celso Furtado um de seus principais defensores. Os nacionalistas desenvolvimentistas eram adeptos do pensamento estruturalista que se desenvolveu na CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe). (BIELSCHOWSKY, 2000a).

⁶² O período de criação do ISEB e da CEPAL se insere na fase de amadurecimento do desenvolvimentismo (1945-55), de acordo com a periodização de Bielschowsky (2000). As outras fases seriam: 1930-44 (origem do desenvolvimentismo) e 1956-64 (auge e crise do desenvolvimentismo).

⁶³ Sobre o ISEB ver Navarro de Toledo, 1997.

encaminhadas à sua promoção e reforçar as relações econômicas dos países entre si e com as outras nações do mundo” (CEPAL, 2015)⁶⁴. Dentre seus principais autores, destacamos Raúl Prebisch, Maria da Conceição Tavares, Juan Noyola Vásquez, Osvaldo Sunkel, Aníbal Pinto, Celso Furtado além de Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto, estes dois últimos, destacariam-se na década de 1960 ao desenvolverem a ideia de desenvolvimento dependente⁶⁵.

De acordo com a análise histórico-estruturalista da CEPAL, a causa do subdesenvolvimento latino-americano era estrutural, pois era fruto de um processo produtivo, cujas estruturas (econômicas e institucionais) eram resquícios do período exportador (BIELSCHOWSKY, 2000b). Nesse sentido, a principal razão do atraso econômico latino-americano estava relacionada à sua condição periférica, isto é, à sua forma de inserção na economia mundial

[...] produtora de bens e serviços com demanda internacional pouco dinâmica, importadora de bens e serviços com demanda doméstica em rápida expansão, e observadora de padrões de consumo e tecnologias adequadas ao centro, mas frequentemente inadequadas à disponibilidade de recursos e ao nível de renda da periferia. (BIELSCHOWSKY, 2000b, p.21-22).

Como tais países exportavam produtos primários, cuja demanda é inelástica e importavam produtos industrializados, cuja demanda é altamente elástica, criava-se um problema de desequilíbrio estrutural do balanço de pagamentos, que somente seria resolvido quando estivesse concluído o processo de industrialização dos países periféricos (PREBISCH, 2000, BIELSCHOWSKY, 2000b). Somava-se a isso o problema da escassez de poupança interna, pois os países periféricos recebiam poucos investimentos externos e a atividade interna dependia, basicamente, da renda obtida por meio das exportações. Por essa razão, os investimentos internos ficam muito vulneráveis ao comportamento das exportações sobre o qual a periferia não tinha controle, já que dependia de demanda externa (PREBISCH, 2000a). A solução para o atraso dos países periféricos estaria, então, nas mãos do Estado, por meio de políticas que promovessem a produção no mercado interno de produtos que eram importados.

O nacional-desenvolvimentismo promoveu um modelo de industrialização “voltado para dentro”, que visava abastecer o mercado interno e utilizava medidas protecionistas. Além disso, o Estado era um agente direto da industrialização, com a criação de empresas nacionais

⁶⁴ Disponível em: <<http://www.cepal.org/pt-br/about>>. Acesso em 01 Dez. 2015.

⁶⁵ Sobre este tema ver: CARDOSO, Fernando H.; FALETTO, Enzo. *Dependência e desenvolvimento na América Latina*: ensaio de interpretação sociológica. Rio de Janeiro: Editora Guanabara, 1970.

em áreas consideradas estratégicas e essenciais ao desenvolvimento como energia e infraestrutura. A Petrobrás, por exemplo, é criada em 1953. O BNDES nasce em 1952, ainda sem o “S” de social, com o objetivo de formular e executar a política nacional de desenvolvimento (BNDES, 2017)⁶⁶.

A partir dos anos 1960, o nacional-desenvolvimentismo começa a sofrer seus primeiros reveses que culminariam no seu total esgotamento, no final dos anos 1980. Bresser-Pereira (2012a) aponta cinco fatores históricos principais que contribuíram para sua falência:

[...] (a) a exaustão da estratégia de substituição de importações conduzida pelo Estado; (b) o predomínio da interpretação da dependência associada da América Latina no início da década de 1970; (c) a grande crise da dívida externa da década de 1980, que enfraqueceu os países latino-americanos; (d) a onda neoliberal e, no mundo acadêmico, o surgimento da teoria econômica neoclássica, da teoria da escolha pública e do novo institucionalismo – três tentativas sofisticadas de fundamentar de fundamentalmente o neoliberalismo; e (e) o êxito da política norte-americana em treinar economistas latino-americanos em programas de doutorado nos Estados Unidos e na Grã-Bretanha. (BRESSER-PEREIRA, 2012a, p.33).

Assim, o final da década de 1980 e o início da década de 1990 foram marcados por fatos que viriam a caracterizar uma nova ordem no sistema internacional. O desmantelamento da União Soviética com a queda do muro de Berlim, em 1989, e o colapso do comunismo; a consolidação dos Estados Unidos como potência hegemônica internacional; e a formulação de um conjunto de medidas econômicas, de cunho ortodoxo, que deveria ser adotado pelos países da América Latina, o qual se convencionou chamar de Consenso de Washington.

As principais medidas que compuseram o “Consenso” surgiram a partir de um artigo apresentado em uma conferência do *Institute for International Economics*, pelo economista John Williamson, membro do mesmo instituto. Nesse artigo, Williamson (2004) apontou dez medidas que ele acreditava que eram necessárias à América Latina e que seriam razoavelmente aceitas por todos em Washington. As medidas compreendiam: disciplina fiscal, reordenamento das prioridades públicas quanto às despesas, reforma tributária, liberalização das taxas de juros, câmbio competitivo (câmbio fixo ou flutuação “limpa”), liberalização do comércio, liberalização do investimento direto estrangeiro (IDE), privatização, desregulamentação (relativa a barreiras comerciais) e direitos de propriedade. A partir de então, pode-se afirmar que a teoria ortodoxa passou a ser o *mainstream* no campo do

⁶⁶ Sobre a trajetória do BNDES ver: *Nossa história*. Disponível em: <<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/quem-somos/nossa-historia>>. Acesso em: 23 nov. 2017.

pensamento econômico nacional e internacional e assim permaneceria durante toda a década de 1990⁶⁷.

Porém, a partir dos anos 2000 começa-se a questionar com mais veemência a validade dos princípios do neoliberalismo. Bresser-Pereira aponta algumas razões para o declínio da hegemonia do pensamento neoliberal⁶⁸:

[...] o fracasso das reformas neoliberais em promover o crescimento, o desastre político que é a Guerra do Iraque, a crise financeira de 2007-08 nos Estados Unidos, as eleições de políticos nacionalistas e de esquerda na América Latina e, finalmente, a mudança dos eixos econômicos do mundo dos Estados Unidos para a Ásia. (BRESSER-PEREIRA, 2009, p.42).

Como bem lembra Bresser (2012a), na América Latina, a retomada da discussão sobre o desenvolvimento e o papel do Estado coincidiu com a ascensão de governos nacionalistas com um discurso mais à esquerda do espectro político, como Lula da Silva, no Brasil (2003); Nestor Kirchner, na Argentina (2003); Hugo Chávez, na Venezuela (1998); Michelle Bachelet, no Chile (2006); dentre outros.

No Brasil, desde sua campanha eleitoral, Lula da Silva adotou um discurso que propunha mudanças, mas sem rupturas. Ao mesmo tempo em que o discurso do Partido dos Trabalhadores se preocupava em acalmar o mercado financeiro, por meio de um discurso que enfatizava o crescimento com estabilidade econômica e o compromisso com o cumprimento dos contratos, trazia novamente o Estado para o centro do debate econômico, com ênfase nas questões sociais (LULA DA SILVA, 2002).

Como afirmamos em outro trabalho⁶⁹, os programas de governo do Partido dos Trabalhadores (PT) traziam em seu bojo a proposta de um novo projeto nacional de desenvolvimento para o país que se assentaria em três eixos principais: o social, o democrático e o nacional. Havia uma perspectiva de retomada do papel do Estado na “formulação e [...] gestão da política econômica nacional”, do desenvolvimento centrado na inclusão social e de uma postura mais autônoma do Estado brasileiro no plano internacional (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002, p. 12).

⁶⁷ É claro que havia pesquisadores desenvolvendo estudos e teses contrárias ao neoliberalismo durante esse período, como os autores que analisavam o caso do milagre econômico dos países do Leste Asiático, que discutimos anteriormente.

⁶⁸ Estas razões também são apontadas por Bresser-Pereira (2009) como causas do declínio do globalismo, definido por ele como “a ideologia da globalização” que “exalta a globalização, proclama a irrelevância do Estado-nação nesse contexto econômico e social e vê a globalização como um processo inevitável, através do qual os mercados desempenham um papel cada vez mais dominante na coordenação dos sistemas econômicos” (BRESSER-PEREIRA, 2009, p.33).

⁶⁹ Ver Rocha, 2013.

Na Carta ao povo brasileiro, Lula da Silva (2002) também já apontava algumas medidas econômicas que seriam colocadas em prática por seu governo: o aumento das exportações associados à ampliação do mercado interno de consumo de massas e uma estratégia de curto prazo de substituição competitiva de importações. Previa ainda a redução “sustentada da taxa de juros” e o combate à inflação e a manutenção do superávit primário. Porém, ressaltava que o equilíbrio fiscal era um meio, não um fim do seu governo e que o objetivo maior era o crescimento econômico.

Do ponto de vista teórico-conceitual, surgem no país discussões em torno da retomada do papel do Estado na economia, a partir de uma perspectiva desenvolvimentista, chamada de novo-desenvolvimentismo ou neodesenvolvimentismo. O principal autor que sistematizou o debate foi Bresser-Pereira. Os estudos relativos, ao que o autor denominou de novo-desenvolvimentismo, surgem a partir de suas críticas, juntamente com seu colaborador Yoshiaki Nakano, entre 1999 a 2001, após sua passagem pelo governo Cardoso. Embora Bresser-Pereira (2009) considere o Plano Real como bem-sucedido, afirma que, após 1994, o governo passou a adotar uma política de base teórica ortodoxa. O novo-desenvolvimentismo surge justamente a partir das críticas a essa política e da tentativa de se encontrar uma nova estratégia de desenvolvimento.

O novo-desenvolvimentismo surge, assim, como uma opção ao “velho” desenvolvimentismo e ao neoliberalismo,

[...] como um “terceiro discurso” uma estratégia alternativa tanto ao antigo desenvolvimentismo quanto à ortodoxia convencional, e como uma crítica aos diagnósticos, políticas e reformas concebidas principalmente em Washington para uso nos países em desenvolvimento. (BRESSER-PEREIRA, 2009, p. 83).

A proposta desenvolvimentista de Bresser-Pereira (2009) tem como principais influências teórico-metodológicas o histórico-estruturalismo e o keynesianismo, aos quais foram acrescentados novos modelos econômicos baseados em experiências bem-sucedidas de países asiáticos (BRESSER-PEREIRA, 2009; BRESSER-PEREIRA, THEUER, 2012). Sua tese central é de que o problema de crescimento de alguns países de renda média é a ausência de uma estratégia nacional de desenvolvimento que lhes permita alcançar os desenvolvidos, isto é, realizar o *catching up* (BRESSER-PEREIRA, 2009). A esta estratégia Bresser atribuiu o nome de novo-desenvolvimentismo. Em suas palavras,

Uma estratégia nacional de desenvolvimento é uma estratégia de competição internacional; é a ação econômica combinada, voltada para o crescimento econômico, que tem a nação como seu ator coletivo e o Estado como seu instrumento básico de ação coletiva. É uma coalizão política informal ou implícita em que as classes sociais, sob a liderança do governo, suspendem seus conflitos internos e cooperam, quando o problema que enfrentam é a competição econômica internacional. É uma instituição ou um grupo de instituições que guiam os principais atores políticos e econômicos em seus processos de tomada de decisão – os políticos, sobre como definir novas políticas públicas ou reformar as existentes, os empresários, sobre quando e onde investir. Assim, uma estratégia nacional de desenvolvimento sempre envolve o incentivo à inovação e à acumulação de capital. (BRESSER-PEREIRA, 2009, p. 56).

O Estado tem, portanto, papel central, pois será responsável pela intermediação entre empresários, trabalhadores e classe média na constituição de uma aliança informal, cujo objetivo é alcançar o desenvolvimento. No entanto, o papel do Estado, no novo-desenvolvimentismo não é o mesmo do “antigo desenvolvimentismo”, ou do nacional-desenvolvimentismo brasileiro, que predominou entre 1930 e 1960. Se no antigo desenvolvimentismo, o Estado tinha um papel ativo na industrialização por meio de investimento diretos em infraestrutura, criação de indústrias públicas, proteção da indústria infante nacional e promoção de poupança forçada, no novo-desenvolvimentismo, seu papel é menos direto e mais estratégico, no sentido de garantir uma estrutura macroeconômica que permita ao país se desenvolver. Assim, por considerar que as indústrias de transformação nacionais já alcançaram certo grau de desenvolvimento (não são mais industriais nascentes), o novo-desenvolvimentismo não defende o protecionismo como estratégia de desenvolvimento, mas a promoção das exportações de produtos manufaturados de médio valor agregado ou produtos primários de alto valor agregado (BRESSER-PEREIRA, 2009; BRESSER-PEREIRA, 2012a).

Na estratégia novo-desenvolvimentista, o Estado não deve mais investir de maneira direta na produção e, portanto, não deve ser o agente central na obtenção de poupança forçada. Ele deve agir no sentido de facilitar e encorajar a ação das empresas – por exemplo, defendendo e garantindo a concorrência – empresas estas que, na fase atual de desenvolvimento, já possuem recursos e condições gerenciais para realizarem seus próprios investimentos (BRESSER-PEREIRA, 2009; BRESSER-PEREIRA, 2012a). Nesse sentido, a política industrial deixa de ter papel fundamental no novo-desenvolvimentismo, dando lugar ao argumento da preponderância da política macroeconômica como fator fundamental ao desenvolvimento. Porém, caso seja adotada, ela deve ter um limite temporal. Ademais

ressalta que o apoio dado pelo Estado às empresas deve estar vinculado ao aumento de sua competitividade internacional (BRESSER-PEREIRA, 2012a).

O Estado tem, portanto, um importante papel como garantidor de condições macroeconômicas favoráveis ao desenvolvimento econômico nacional, em um contexto internacional caracterizado pela globalização e, portanto, pela competitividade. A estratégia nacional de desenvolvimento de Bresser-Pereira (2009) estrutura-se, desse modo, em torno de três eixos, ou três ações principais, que devem ser tomadas pelos países que desejam realizar o *catching up*: a poupança nacional (ou interna), o regime de câmbio (taxas de câmbio equilibradas) e taxas de juros moderadas (BRESSER-PEREIRA, 2009; 2012a).

Segundo Bresser-Pereira (2009; 2012a), existe nos países em desenvolvimento uma tendência à sobrevalorização da taxa de câmbio, isto é, à valorização da moeda nacional. Duas são as razões apontadas para tal problema: a doença holandesa e a entrada de capital estrangeiro atraído pelas altas taxas de juros.

A doença holandesa é um problema que atinge os países que são ricos em recursos naturais. Devido à abundância e baixo preços desses produtos, sua exportação pode gerar sobrevalorização da taxa de câmbio do país e, em longo prazo, consequências graves para sua industrialização ou até mesmo, desindustrialização, (BRESSER-PEREIRA, 2009). Isso ocorre porque quando o câmbio está muito valorizado, a comercialização de produtos que utilizam tecnologias mais avançadas em seu processo produtivo fica inviável (BRESSER-PEREIRA, 2009)⁷⁰. Em outras palavras, uma moeda nacional muito valorizada faz com que os produtos industrializados nacionais se tornem pouco competitivos, em razão de seu encarecimento.

Quanto à entrada de investimentos estrangeiros nos países em desenvolvimento, Bresser-Pereira (2009) argumenta que financiar o crescimento com poupança externa além de gerar apreciação da taxa de câmbio provoca a substituição da poupança interna pela poupança externa, fazendo com que o país se endivide (tenha déficits em conta corrente) e não consiga crescer. Uma experiência já vivida pelos países latino-americanos, inclusive pelo próprio Brasil, e que teve resultados desastrosos. Isso porque, para o autor, a poupança externa fará com que os salários cresçam acima da produtividade (já que a moeda nacional está valorizada) e, como consequência, gerará mais consumo interno que, por sua vez, estimulará as importações. Além disso, uma taxa de câmbio valorizada reduz os lucros esperados sobre os investimentos voltados para a exportação, de modo que o empresário, diante da obtenção

⁷⁰ Para evitar esse problema, Bresser-Pereira (2009) afirma serem necessárias duas medidas destinadas a neutralizar esse fenômeno: a cobrança de um imposto sobre os produtos exportados (que dão origem ao problema) e a criação de um fundo internacional a partir das receitas geradas por esse imposto.

de menos lucro, terá menos dinheiro para realizar investimentos (poupança interna). Assim, em seu raciocínio, a poupança externa não gera investimento produtivo, gera consumo.

Portanto, para o novo-desenvolvimentismo de Bresser-Pereira (2009), o Estado, por meio de seu Banco Central, deve controlar a inflação e manter a taxa de câmbio competitiva (neutralizando sua tendência à sobrevalorização). Além disso, o Estado deve controlar suas contas públicas bem como evitar déficits em conta corrente, ou seja, ter uma poupança pública positiva. Para tanto, é preciso que ele administre sua taxa de juros (para que ela não cresça demasiadamente, o que acaba atraindo alto volume de capital externo) e sua taxa de câmbio (mantendo-a em um patamar competitivo, isto é, não muito apreciada). Uma taxa de câmbio não sobrevalorizada fará com que as exportações sejam competitivas, o que viabilizará os investimentos internos, já que haverá uma redução do nível dos salários reais, com conseqüente diminuição do consumo interno e, por fim, aumento da poupança interna (BRESSER-PEREIRA, 2009).

Deve-se ressaltar que o debate em torno do desenvolvimentismo recente não é homogêneo. Para Mollo e Amado (2015), o que une as diferentes visões em torno do novo-desenvolvimentismo é a ideia de que o Estado tem um papel central no estímulo da demanda para que se produzam mudanças estruturais na economia e, conseqüentemente, crescimento. No entanto, não há consenso quanto aos tipos de demanda que se deva estimular. As autoras identificam três visões distintas: (1) novo-desenvolvimentismo precursor, (2) novo-desenvolvimentismo pós-keynesiano e (3) social desenvolvimentismo.

O primeiro se refere às ideias desenvolvidas por Bresser-Pereira, as quais, segundo Mollo e Amado (2015), teriam como elemento central a ideia de que as exportações são centrais para o desenvolvimento. Bastos (2012) denominou esse grupo de “desenvolvimentismo exportador do setor privado”.

O segundo, de influência pós-keynesiana, tem como “núcleo institucional” a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). A principal preocupação é com a vulnerabilidade econômica das economias abertas em relação a entradas e saídas de capital, mas, ao contrário de Bresser-Pereira, não se preocupam com a questão inflacionária. Partem da ideia de que investimento não necessita de poupança prévia, mas de créditos a taxas de juros baixos que, além de viabilizarem os investimentos, melhoram as contas públicas e controlam a entrada de capitais especulativos. Ao Estado cabe, portanto, o papel de estimular a economia por meio de política monetária (agindo no sentido de reduzir as taxas de juros, por exemplo) ou por meio de política fiscal (por meio da qual se obtém recursos para o governo investir) (MOLLO, AMADO, 2015).

Por fim, atribuem ao social-desenvolvimentismo ideias mais próximas do marxismo em razão da preocupação com a relação capital-trabalho. A preocupação central desse grupo é com políticas de distribuição de renda e aumento dos salários, tendo como foco o mercado interno. Nessa visão, ao Estado cabe estimular o mercado por meio de disponibilidade de crédito que estimulará a produção, interferindo na renda e no emprego. Outra variável central é o consumo interno de massas (já que o foco é o mercado interno) (MOLLO, AMADO, 2015). Também foi denominado de “desenvolvimentismo distributivo orientado pelo Estado” (BASTOS, 2012). Segundo Bastos (2012), seria este o modelo de política adotada pelo Partido dos Trabalhadores. Suas características principais são “a ênfase no mercado interno e no papel do Estado para influenciar a distribuição de renda e a alocação de investimentos” (BASTOS, 2012, p794). Os nomes que representavam esse grupo no governo, segundo o autor, eram Guido Mantega, Luciano Coutinho e Dilma Rousseff.

Assim, a partir da visão desses autores, a política macroeconômica adotada durante os governos Lula da Silva e Dilma Rousseff estaria associada ao “desenvolvimentismo distributivo orientado pelo Estado” (BASTOS, 2012) ou ao “social-desenvolvimentismo” (BASTOS, 2012).

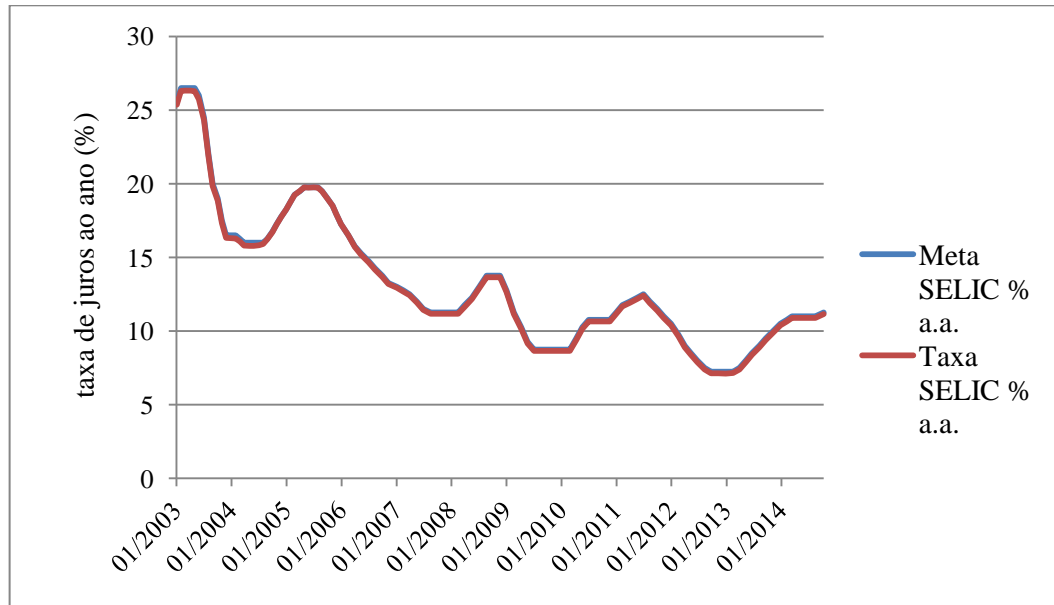
A análise das medidas macroeconômicas colocadas em prática pelo governo Lula e Dilma revelam, no entanto, que elas oscilaram ao longo do tempo entre o que a literatura denominou de “manutenção do tripé macroeconômico” e a adoção da “nova matriz econômica”.

Os três primeiros anos do governo Lula se caracterizaram pelo que Barbosa (2013) chamou de “período do ajuste macroeconômico”. Caracterizou-se pela manutenção da política macroeconômica do governo anterior, focada em três elementos principais, que formavam o chamado “tripé”: superávit primário, regime de metas de inflação e câmbio flutuante.

Do ponto de vista monetário, a grande preocupação no período de transição de governos era a inflação que, em 2002 estava em 12,53% a.a.⁷¹ (gráfico 3). Por isso, em seus primeiros anos, o governo adotou uma política monetária mais restritiva e manteve a taxa de juros Selic⁷² em um patamar acima dos 15% (gráfico 2).

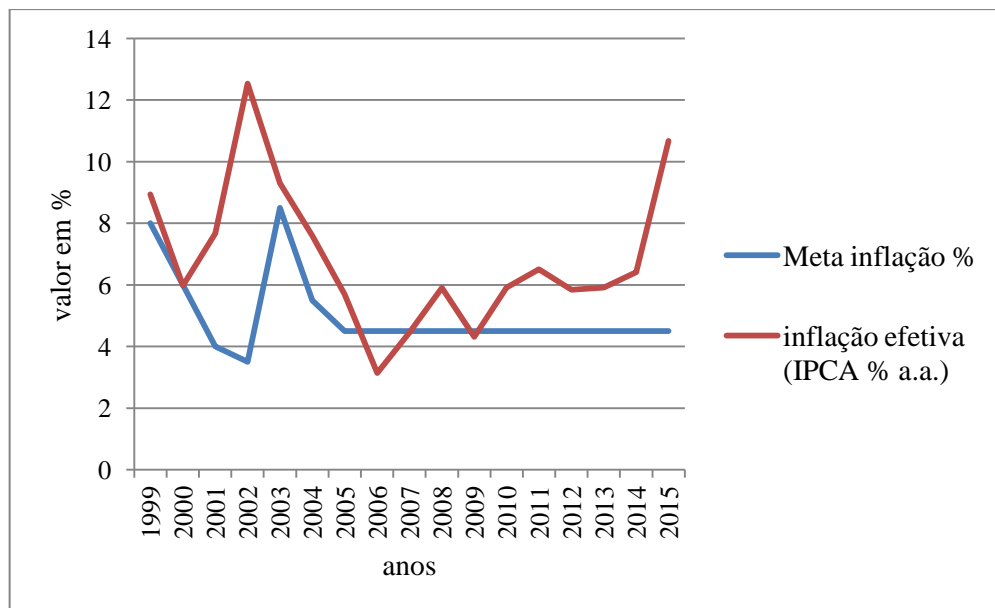
⁷¹ Corresponde à inflação efetiva ao ano medida pelo índice nacional de preço ao consumidor amplo (IPCA).

⁷² Sistema Especial de Liquidação e Custódia.

Gráfico 2. Histórico das taxas de juros (meta e taxa Selic em % a.a.)

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Bacen.

Segundo Barbosa (2013), a manutenção da taxa de juros elevada, somada à valorização da moeda brasileira em relação ao dólar americano e ao baixo crescimento do PIB em 2003, resultou em uma queda expressiva da inflação que se prolongaria até 2006, quando chegou a 3,14% (gráfico 3). Além disso, a valorização do Real contribuiu para a queda da dívida líquida do setor público que, em 2003, passou a ser 55% do PIB (BARBOSA, 2013).

Gráfico 3. Histórico de metas de inflação e inflação efetiva (%)

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Bacen.

Apesar das medidas restritivas, o governo Lula da Silva começa a adotar, desde 2003, medidas visando estimular o mercado interno de massas, por meio de programas de transferência de renda como o Bolsa Família e o crédito consignado (SINGER, 2012). A partir de 2006, aceleram-se as medidas de caráter mais expansionista que, segundo Barbosa (2013), visavam acelerar o crescimento e aumentar o emprego e o investimento, inaugurando uma segunda fase da política macroeconômica de Lula que se estenderia até a crise de 2008 (BARBOSA, 2013; SINGER, 2012). Para alguns autores, como Singer (2012), a inflexão de 2006 relacionou-se à substituição de Antônio Palocci por Guido Mantega no Ministério da Fazenda, este último, com uma linha de política “mais desenvolvimentista”. A passagem de Barbosa (2013) resume as principais medidas do período:

O governo promoveu um aumento recorde do valor real do salário mínimo (14%) e continuou na mesma direção nos anos seguintes, com a adoção de uma política de longo prazo de valorização do salário mínimo. O governo também ampliou seu investimento em infraestrutura, primeiramente mediante o aumento emergencial do gasto com reparação de rodovias, na chamada Operação Tapa-buracos de 2006 e posteriormente com o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)⁷³, a partir de 2007 [...] Ainda do ponto de vista fiscal, o governo também iniciou um amplo programa de reestruturação de carreiras e valorização do funcionalismo público a partir de 2006, com contratação de novos funcionários e elevação real dos salários. As ações de combate à pobreza também foram ampliadas, com o aumento do número de famílias atendidas pelo Bolsa Família e reajuste dos valores de benefícios. (BARBOSA, 2013, p.75).

Couto e Couto (2010) também destacam a aprovação, pelo Ministério da Fazenda, da proposta de Dilma Rousseff (à época Ministra da Casa Civil) de conceder um pacote ao setor agrícola no valor de R\$ 16 bilhões com o objetivo de renegociar dívidas antigas do setor.

Nessa segunda fase, registrou-se uma tendência de queda da taxa de juros (gráfico 2), porém ainda considerada elevada, ao passo que o Real manteve uma tendência de valorização em relação à moeda americana (dados do IPEA indicam que, em 2007 a cotação do dólar variou entre R\$ 1,70 e R\$2,00). Tal aumento foi atribuído principalmente à elevação dos preços das *commodities* que gerava um aumento de divisas de dólares no país e, conseqüentemente, sua desvalorização. Apesar do alto crescimento do PIB brasileiro, registrado nesse período (dados do IBGE demonstram que, entre o quarto trimestre de 2007 e

⁷³ Programa de Aceleração do Crescimento. O PAC foi criado em 2007 e tinha como objetivo retomar o planejamento e execução de grandes obras de infraestrutura social, urbana, logística e energética (PAC, 2016). Para mais informações ver: << <http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac>>. Acesso em: 04 Ago. 2016.

o segundo trimestre de 2008, as taxas de variação em volume, do PIB ficaram acima de 6%)⁷⁴, a política econômica sofreu críticas. A manutenção de taxas de juros elevadas e do câmbio valorizado prejudicava o setor industrial. Como explica Belluzo (2013), um câmbio valorizado somado a uma alta taxa de juros prejudica as indústrias brasileiras dificultando, por um lado, a substituição de importações e, de outro, as exportações de produtos com maior valor agregado (ou seja, de maior intensidade tecnológica). Couto e Couto (2010) também afirmam que o aumento da taxa de juros prejudica o crescimento produtivo, pois “primeiro, aumentam o custo dos investimentos produtivos; segundo, incentivam o investimento no mercado financeiro em detrimento do setor produtivo; e terceiro, fazem diminuir a demanda das famílias nas compras a prazo” (COUTO; COUTO, 2010, p.25). Em outras palavras, o Brasil estava sendo vítima da doença holandesa, descrita nos trabalhos de Bresser-Pereira.

Com a crise de 2008, tem início a terceira fase da macroeconomia petista, definida por Barbosa (2013) como “período da resposta à crise internacional”, caracterizada pela tomada de medida anticíclicas de caráter expansionista. Embora a crise financeira de 2008 tenha tido como epicentro os Estados Unidos, ela refletiu em praticamente todos os países do globo. O estouro da bolha do setor imobiliário norte-americano levou vários bancos à falência. O caso do *Lehman Brothers*, que amargou um prejuízo US\$ 130 bilhões (IPEA, 2008), foi um dos mais emblemáticos. No caso brasileiro, com a crise, o cenário internacional favorável que havia contribuído para o crescimento da economia brasileira graças, por um lado, à expansão da demanda interna e, por outro, ao aumento da demanda externa por produtos brasileiros (entenda-se, *commodities*), deixou de existir, levando à redução do crescimento da atividade econômica até o ano seguinte (IPEA, 2008)⁷⁵. No terceiro trimestre de 2009 a variação, em volume, do PIB brasileiro foi de 1,2% negativa.

Como resposta, o governo brasileiro tomou várias medidas com o objetivo de estimular a economia nacional: ampliação do PAC, redução dos chamados compulsórios bancários, ampliação da oferta de crédito às empresas e famílias por meio de bancos públicos (BNDES, Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Banco do Nordeste), redução da taxa Selic, linhas de crédito à agricultura, isenção de impostos (por exemplo, isenção de IPI⁷⁶ para carros e eletrodomésticos), leilão de dólares, redução do IOF⁷⁷ em operações de câmbio, dentre outras medidas (SINGER, 2009; TCU, 2009). As medidas econômicas tomadas pelo

⁷⁴ A título de comparação, no ano de 2003, as taxas de crescimento por trimestre variaram entre 1,1% (quarto trimestre) e 3,6% (primeiro trimestre) (IBGE).

⁷⁵ Para uma discussão detalhada de como a crise internacional de 2008 atingiu a economia brasileira ver: A crise econômica global e seus reflexos sobre a economia brasileira. *Carta de Conjuntura*, IPEA, dez. 2008.

⁷⁶ Imposto sobre produtos industrializados.

⁷⁷ Imposto sobre operações financeiras.

governo, de fato, surtiram efeito na economia brasileira. O PIB voltou a crescer em 2010 sendo que a variação de volume naquele ano foi de 7,5% (dado referente ao último trimestre de 2010 em comparação com o mesmo período do ano anterior). No entanto, esta alta taxa de crescimento não se sustentaria nos anos seguintes sob a presidência de Dilma Rousseff.

Os dois primeiros anos do governo Rousseff foram definidos por Barbosa como o “período do Novo Cenário”. O ano de 2011 foi marcado por medidas restritivas que começaram a ser tomadas no final do governo Lula da Silva com o objetivo de conter a alta inflacionária, como a elevação da taxa Selic e redução de gastos (BARBOSA, 2013). No entanto, em 2012, passa-se a adotar medidas as quais Guido Mantega, então Ministro da Fazenda, referiu-se como “nova matriz econômica”⁷⁸, caracterizada por juros mais baixos, câmbio mais competitivo e política fiscal expansionista.

O problema é que a conjuntura já não era favorável quando do período de *boom* das *commodities*. A política expansionista não gerou os efeitos esperados no mercado interno. A economia esteve em queda durante 2011 e apresentou ligeira recuperação somente no segundo trimestre de 2013, quando cresceu 3% (IBGE). De acordo com o IPEA (2013), apesar da taxa de desemprego ter se mantido baixa, em 2013, a taxa de crescimento da população ocupada e a criação de empregos formais começa a se desacelerar em razão do desaquecimento do setor de serviços que, nos anos anteriores, vinha absorvendo mão de obra de outros setores⁷⁹. Soma-se a isso a redução da oferta de crédito pelos bancos particulares. O resultado foi uma redução do consumo das famílias (IPEA, 2013).

O mercado internacional também crescia a passos lentos. A média de crescimento da economia mundial, que nos dez anos anteriores à crise era de 4%, em 2012 foi de 3,2%, segundo o IPEA (2013). Esta queda deveu-se principalmente à recessão na Europa bem como ao menor crescimento das economias dos BRICS, inclusive da China (IPEA, 2013). A perda do dinamismo do crescimento da economia chinesa, em relação aos anos anteriores, afetou seus parceiros comerciais e os preços das *commodities*. Obviamente, o Brasil, tendo a China como seu primeiro parceiro comercial, em 2014, também foi afetado. Segundo dados do Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, “as exportações para a China,

⁷⁸ *O primeiro ano da nova matriz econômica*. Valor Econômico. 19/12/2012. Disponível em: <<https://jornalggn.com.br/blog/luisnassif/o-primeiro-ano-da-nova-matriz-economica-por-mantega> > Acesso em: 06 abr.2016.

⁷⁹ Bresser-Pereira (2012) explica que a mão de obra liberada pelo setor industrial – cujo setor primário não tem capacidade de absorver – migra para o setor de serviços, inclusive o comercial que é alimentado pelas importações. Portanto, conclui o autor, temos o aparente paradoxo de uma situação econômica de baixo crescimento com pleno emprego.

segundo comprador individual de produtos brasileiros no mês de dezembro, registraram retração de 40,4%, atingindo US\$ 2,1 bilhões”⁸⁰.

O fraco desempenho da economia é explicado pelo IPEA (2014) tanto sob o ponto de vista da demanda quanto da oferta. Do lado da demanda, registrou-se uma queda no consumo das famílias que é atribuído ao maior endividamento das mesmas, ao comprometimento com dívidas já adquiridas, à maior seletividade dos bancos, bem como ao aumento das taxas de juros⁸¹. Do lado da oferta, ressaltam a “baixa taxa de desemprego, inflação relativamente elevada e disseminada e deterioração da balança comercial” (IPEA, 2014, p. 6). O IPEA (2014) ressalta ainda outros fatores, do lado da demanda, que ajudam a entender o problema que o Brasil estava enfrentando e que revelam que, mais do que um problema de conjuntura, o mau desempenho da economia brasileira estava relacionado a questões de ordem estrutural. A citação é longa, mas vale a pena reproduzi-la:

Além disso, a produtividade do trabalho está estagnada há algum tempo, e contrasta com a trajetória de aumento dos salários reais, implicando problemas em termos de custos de produção e de rentabilidade, notadamente no setor industrial. É verdade que a queda de 4,0% da produção física da indústria de transformação no período janeiro-outubro deste ano reflete fundamentalmente problemas de demanda, haja vista o expressivo aumento do nível de estoques industriais medido pela Fundação Getulio Vargas (FGV), a queda do quantum de importações e a desaceleração das vendas no varejo medidas pela Pesquisa Mensal do Comércio (PMC) do IBGE. Mas o fato de o nível de produção ter recuado ao patamar de cinco anos atrás sugere a existência de problemas mais estruturais. O mau desempenho das exportações é outro indicador dos problemas competitivos enfrentados pela indústria. Recentemente, o quantum exportado de bens manufaturados ainda se encontrava em um nível mais de 20% inferior ao recorde histórico alcançado em 2007. No mesmo período, o comércio mundial de manufaturados cresceu ao redor de 15%. (IPEA, 2014, p.6).

A análise do IPEA sobre os problemas estruturais da economia brasileira vai ao encontro dos argumentos do novo-desenvolvimentismo. Na visão de Bresser-Pereira (2012b), apesar do governo Lula da Silva ter realizado uma política com foco no mercado interno, ele manteve o chamado “tripé econômico” e, portanto, ficou preso a um câmbio valorizado e a taxas de juros elevadas. Ao passo que no governo de Rousseff teria havido uma tentativa de fugir da lógica, em uma perspectiva desenvolvimentista (embora sem êxito). Nesse sentido, o sucesso econômico obtido pelo governo Lula da Silva não pode ser atribuído, segundo

⁸⁰ Para uma análise completa da balança comercial brasileira de 2014 ver: <<http://sistemas.mre.gov.br/kitweb/datafiles/Berlim/pt-br/file/balan%C3%A7a%20comercial%20brasileira%202014.pdf>>. Acesso em: 15 mai. 2016.

⁸¹ A Taxa Selic passa de 7,12% em janeiro de 2013 para 10,4% em janeiro de 2014 (BACEN).

Bresser-Pereira (2012b), à política macroeconômica, mas a uma conjuntura externa favorável somada a uma política interna que estimulou o consumo interno, seja pelo aumento salarial, seja pelo maior acesso ao crédito, e a uma política externa “independente e criativa”. Em suas palavras:

O governo Lula teve êxito porque logrou quase dobrar a taxa de crescimento, porque diminuiu a desigualdade e melhorou o padrão de vida de milhões de brasileiros, e porque alcançou grande prestígio internacional. Mas esse sucesso não se deveu à política macroeconômica que adotou, e sim, respectivamente, à sorte de os preços das commodities exportadas pelo Brasil terem crescido extraordinariamente durante seu governo, à política de salário mínimo e de transferências de renda, e a uma política internacional independente e criativa (BRESSER-PEREIRA, 2012b, p.5).

Porém, esta política não beneficiou o setor industrial no longo prazo, já que o câmbio muito valorizado tornava inviáveis as exportações (sobretudo as de maior valor agregado). No entanto, a indústria brasileira era compensada pela ampliação do mercado interno (BRESSER-PEREIRA, 2012b).

Singer (2012), ao analisar os aspectos econômicos, políticos e sociais dos governos Lula da Silva a partir do conceito do “lulismo⁸²”, afirma que a decisão de manter o tripé econômico do governo anterior foi uma decisão política e ideológica que tinha como objetivo manter a estabilidade econômica, cara à ortodoxia, ao mesmo tempo em que se desenvolvia uma “política de promoção do mercado interno voltado aos menos favorecidos” (SINGER, 2012, p. 76). O sucesso da estratégia da política econômica adotada pelo “lulismo” é explicado, pelo autor, a partir da manutenção de um equilíbrio que favorecia a todas as classes sociais.

Segundo Singer (2012), a ampliação do mercado interno se deu a partir do aumento do salário mínimo, de programas de transferência de renda (como o Bolsa Família) e do crédito consignado. Assim, ao mesmo tempo em que o governo conseguia cumprir a promessa de seu programa de fortalecer o mercado interno de massa, não desagradava ao mercado financeiro, ao manter uma taxa de juros relativamente alta e um superávit primário que ia ao encontro de seus interesses (SINGER, 2012). Tudo isso em meio a uma conjuntura externa favorável que beneficiava a exportação de *commodities* e a importação de produtos industrializados, em razão da valorização cambial. A indústria, por sua vez, era compensada com medidas de proteção à indústria (SINGER, 2012). Em resumo:

⁸² O termo “lulismo” se refere à ascensão de Lula da Silva ao poder, enquanto uma liderança política, e os aspectos políticos e econômicos que levaram a um realinhamento de bases sociais no Brasil. O fenômeno teria surgido a partir de 2006 e combinou elementos de mudança sem que houvesse uma ruptura da ordem.

No lulismo, pagam-se altos juros aos donos do dinheiro e ao mesmo tempo aumenta-se a transferência de renda para os mais pobres. Remunera-se o capital especulativo internacional e se subsidiam as empresas industriais prejudicadas pelo câmbio sobrevalorizado. Aumenta-se o salário mínimo e se contém o aumento de preços com produtos importados. Financia-se, simultaneamente, o agronegócio e a agricultura familiar. (SINGER, 2012, p.202, grifos do autor).

As afirmações de Singer (2012), assim como o de Bresser-Pereira (2012b), ajudam a entender porque o setor industrial não exerceu fortes pressões durante o governo Lula da Silva. Porém, era consenso entre os novo-desenvolvimentistas⁸³ – e havia parcial concordância de outros autores⁸⁴ – de que a estratégia do “lulismo” dependia da manutenção dos altos preços das *commodities* “puxado” pelo crescimento da economia chinesa. Não à toa, em 2012, com a desaceleração do crescimento do PIB brasileiro, as pressões do setor industrial sobre o governo, referentes às medidas econômicas, começaram a aumentar. Prova disso é a Retrospectiva de 2012 realizada pela FIESP (Federação das Indústrias do Estado de São Paulo), que relata sua atuação em reivindicações como redução da taxa de juros e câmbio mais equilibrados⁸⁵.

Assim, apesar das altas taxas de crescimento econômico registradas durante o governo Lula da Silva (com exceção dos períodos de crise), da redução dos níveis de pobreza, da ampliação do mercado de consumo e da redução da taxa de desemprego, o Brasil continuou mantendo taxas de juros elevadas e um câmbio valorizado não favorecendo os investimentos produtivos e um crescimento sustentado no longo prazo.

No entanto, a despeito das políticas macroeconômicas não terem favorecido o setor industrial algumas empresas brasileiras conseguiram iniciar ou expandir seu processo de internacionalização a partir dos anos 2000, muitas das quais sabidamente contaram com financiamento do BNDES para realizar processos de fusões e aquisições. Assim, apesar da

⁸³ Sicsú, Fernando de Paula e Michel (2005), em introdução ao livro *Novo-desenvolvimentismo: um projeto nacional de crescimento com equidade social* já ressaltavam o risco, para a manutenção do crescimento da economia brasileira, da queda do ritmo de crescimento da economia chinesa e a conseqüente redução dos preços das *commodities*.

⁸⁴ Singer (2012, p. 160) também afirmou que “[...] em alguma medida, a durabilidade do modelo [*lulismo*] depende de o *boom* das *commodities* ter prosseguimento”. Porém, o autor argumenta que essa é apenas “parte da explicação” à qual se somaram os programas de transferência de renda voltados para a redução da pobreza (SINGER, 2012, p. 177-179). Teixeira e Pinto (2012) também realizam uma discussão interessante sobre o que ele denominou “blocos de poder”, demonstrando como o setor bancário financeiro foi beneficiado pelas altas taxas de juros (em um contexto em que o aumento do consumo interno era favorável ao setor industrial), mas, a partir da crise de 2008, aquele setor foi perdendo sua posição hegemônica para outros setores como a burguesia nacional e o setor agroexportador, sobretudo no governo Rousseff.

⁸⁵ Retrospectiva 2012 – *FIESP marcou sua atuação em 2012 na luta pelo aumento da competitividade do Brasil*. FIESP. 20/12/2012. Disponível em: <<http://www.fiesp.com.br/noticias/retrospectiva-2012-fiesp-marcou-sua-atuacao-em-2012-na-luta-pelo-aumento-da-competitividade-do-brasil/>>. Acesso em: 06 out. 2016

manutenção de uma política econômica com elementos ortodoxos, ao mesmo tempo, o Estado passou a ter maior atuação na economia, sobretudo por meio de medidas adotadas no âmbito das chamadas políticas industriais. Este maior ativismo estatal foi justificado e sustentado, do ponto de vista das ideias, pelo novo-desenvolvimentismo. Segundo De Toni (2013, p.106), o “neo-desenvolvimentismo⁸⁶” foi a “ideia-chave” que informou e deu suporte à “política industrial lulista”. Para o autor, o ressurgimento do debate em torno do desenvolvimentismo, somado à eleição de Lula da Silva, com um programa de governo que retomava a importância do papel do Estado, encontrou eco em instituições, definidas por ele como *think thanks* de política industrial, como o BNDES, CEPAL, IEDI e IPEA. Assim, políticas com características desenvolvimentistas conviveram com uma macroeconomia que não favoreceu o desenvolvimento industrial e o crescimento econômico sustentado no longo prazo, graças a um equilíbrio de interesses, como descreveu Singer (2012), e a uma conjuntura externa favorável. Nesse sentido, há que se avaliar a relação entre os setores priorizados pelas chamadas políticas industriais e medidas adotadas que possam ter contribuído para a expansão do IDE brasileiro, apesar da identificada perda da competitividade do setor industrial.

2.2 A retomada das políticas industriais no Brasil: PITCE, PDP e PBM

Política industrial pode ser definida como um conjunto de políticas ou medidas adotadas pelo Estado com o objetivo de desenvolver a indústria nacional. As medidas podem ser horizontais, quando seus resultados atingem vários setores (ex.: investimentos em educação e infraestrutura) ou verticais, quando são direcionadas para setores específicos (ex.: incentivos fiscais para a indústria automotiva).

Como discutido, no atual contexto, não cabe mais ao Estado ser o agente direto da industrialização. No entanto, o papel do Estado é estratégico e deve agir no sentido de coordenar ações na esfera produtiva, para além de garantir as “regras do jogo”, isto é, estabilidade macroeconômica e direitos de propriedade (RODRIK, 2004). Ademais, deve ser o condutor de uma estratégia nacional de desenvolvimento (BRESSER-PEREIRA, 2009).

No Brasil, políticas industriais não eram adotadas desde a década de 1980. Suzigan e Furtado (2006) afirmam que, na década de 1990, durante os governos Collor de Mello e

⁸⁶ Expressão do autor.

Cardoso “várias tentativas de formular e implementar uma PI [política industrial] foram frustradas ou apenas parcialmente implementadas” (SUZIGAN, FURTADO, 2006, p. 172)⁸⁷.

Com a eleição de Lula da Silva, em 2003, a política industrial volta a fazer parte da agenda do governo e permanece no seu mandato seguinte e no de sua sucessora, Rouseff. Três políticas foram criadas no período: a PITCE (Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior), a PDP (Política de Desenvolvimento Produtivo) e o PBM (Plano Brasil Maior). Embora chamadas genericamente de políticas industriais, tais políticas abrangiam políticas de comércio exterior e estratégias de inserção internacional, estando, portanto, em conexão com a política externa brasileira. Nesse sentido, as políticas industriais abrangiam medidas que visavam aumentar a competitividade industrial e, por conseguinte, reforçar a capacidade de inserção internacional das empresas brasileiras, ou seja, contribuir para sua internacionalização.

Como bem afirmam Sicsú, Fernando de Paula e Michel (2005, p. XLI), “políticas industrial e de comércio exterior – usadas de forma inteligente e criativa – devem e podem ser utilizadas para estimular a competitividade da indústria e melhorar a inserção do país no comércio internacional”. Porém, como ressaltado, tais políticas devem ser pautadas por um arranjo institucional adequado para que suas medidas se traduzam em resultados efetivos (além de uma política macroeconômica que favoreça o investimento produtivo, como já discutido).

Nesse sentido, esta parte do trabalho analisa os objetivos, setores prioritários e resultados das políticas industriais brasileiras entre 2003 e 2014, bem como seus aspectos institucionais. O enfoque são medidas de estímulo à internacionalização empresarial e os setores das empresas selecionadas para estudo de caso (química, metalurgia/siderurgia, alimentos/carnes e serviços/construção). Ademais, verifica como a integração com a América do Sul integrou os objetivos das referidas políticas.

2.2.1 PITCE e o foco na inovação (2004-2007)

⁸⁷ Suzigan e Furtado (2010) recordam de tentativas logo após a eleição de Sarney, em 1988 (Nova Política Industrial), no governo Collor de Mello (PICE – Política Industrial e de Comércio Exterior) e no primeiro mandato de Cardoso. Sarti e Laplane (2006), também mencionam que, no segundo mandato de Cardoso, o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio tentou implementar uma política industrial, mas entrou em embate com o Ministério da Fazenda que vetava qualquer forma de política industrial. De qualquer maneira, conseguiu-se implementar os “Fóruns de Competitividade” que, nas palavras dos autores, “Tratava-se de um ensaio de coordenação entre os principais atores das cadeias produtivas” (SARTI, LAPLANE, 2006, p. 272).

A Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE) foi lançada em 31 de março de 2004. No entanto, suas diretrizes já haviam sido lançadas em 26 de novembro de 2003, em um documento que reunia suas principais características, objetivos e setores estratégicos, o qual foi elaborado por vários ministérios e instituições ligadas ao governo federal⁸⁸.

A PITCE tinha como objetivo

[...] o aumento da eficiência econômica e do desenvolvimento e difusão de tecnologias com maior potencial de indução do nível de atividade e de competição no comércio internacional. Ela estará focada no aumento da eficiência da estrutura produtiva, aumento da capacidade de inovação das empresas brasileiras e expansão das exportações. (BRASIL, 2003, p. 2).

A PITCE foi organizada em três linhas de ação. A primeira, chamada de “linhas de ação horizontais” reunia ações direcionadas a todos os setores produtivos, ou seja, eram políticas de caráter horizontal. Dividiam-se em: inovação e desenvolvimento tecnológicos, inserção externa, modernização industrial e ambiente institucional. As outras duas linhas estabeleciam políticas verticais. As chamadas “opções estratégicas” contemplavam os setores de *software*, semicondutores, bens de capital, fármacos e medicamentos. A segunda, definida como “atividades portadoras de futuro”, abrangiam os setores de biotecnologia, nanotecnologia e biomassa/energias renováveis.

Seus objetivos, assim como a definição de seus setores prioritários, revelam uma preocupação com a inovação tecnológica e com uma mudança na estrutura produtiva, o que demonstra que a PITCE era uma “política de orientação neoschumpeteriana”, como bem analisou Stein (2016, p.44), entendida como aquela que tem como

[...] foco da intervenção pública na dinâmica de inovações da indústria, visando promover transformações qualitativas na estrutura produtiva e o desenvolvimento das economias nacionais, mediante ações sistêmicas que alteram, seletivamente, os ambientes competitivos em que se formam as estratégias empresariais. (GADELHA, 2001, p.161 apud STEIN, 2016, p.44).

Ademais, continha em seus objetivos uma preocupação com a inserção internacional da economia brasileira em segmentos “mais dinâmicos do fluxo de troca internacionais”

⁸⁸ Assinam o documento intitulado *Diretrizes de política industrial, tecnológica e de comércio exterior*: Casa Civil da Presidência da República; Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; Ministério da Fazenda; Ministério do Planejamento; Ministério da Ciência e Tecnologia; Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social; Financiadora de Estudos e Projetos; Agência de Promoção das Exportações.

(BRASIL, 2003, p.3). Nesse aspecto apresentava como necessária a formação de grandes empresas nacionais

Aumentar a inserção externa e a capacidade de inovação da indústria guarda forte relação com o desenvolvimento de sistemas empresariais maiores e mais compatíveis com as dimensões das corporações internacionais. Contar com grandes empresas nacionais que sejam ativas na liderança do crescimento brasileiro é fundamental para consolidar processos inovadores consistentes. (BRASIL, 2003, p.6, grifos nossos).

Segundo o documento *Diretrizes* o Brasil possuía empresas de pequeno porte para os padrões internacionais e havia a necessidade de ampliar a capacidade e escala produtiva, que poderia ser conseguida por meio da ampliação das exportações e do mercado interno. No entanto, isso exige aumento do investimento produtivo, para o qual o Estado poderia contribuir de duas formas:

a) aprovando instrumentos legais que facilitem a obtenção de financiamento por consórcios de empresas ou assemelhados; b) estimulando a fusão de empresas ou a atuação conjunta para possibilitar desenvolvimento tecnológico e inovação cooperativas ou uma inserção mais ativa no comércio internacional. (BRASIL, 2003, p.16).

A formação do que a literatura denomina de “campeões nacionais”, estava, portanto, no horizonte da PITCE, por meio de financiamentos e de estímulo à fusão empresarial.

Como analisado anteriormente, países do Leste Asiático, como a Coreia do Sul, escolheram determinados setores empresariais considerados estratégicos os quais receberam investimentos com vistas à consolidação do setor. Porém, Musacchio e Lazzarini (2015) ressaltam que a criação de “campeões nacionais” pode abranger tanto uma perspectiva positiva quanto negativa em relação à intervenção do Estado na economia. Seu aspecto positivo é explicado a partir da visão da política industrial⁸⁹, a qual entende que a intervenção do Estado na economia é benéfica para a resolução de falhas de mercado, como: disponibilidade restrita de capitais⁹⁰; necessidade de coordenação como forma de garantir as

⁸⁹ Musacchio e Lazzarini (2015) elencam quatro visões distintas relativas ao papel do Estado na economia: 1) visão da política industrial (o governo atua na economia para solucionar falhas de mercado); 2) visão social (governo canalizaria recursos para objetivos sociais); 3) visão política (governo intervém na economia em busca de benefícios próprios e age por motivações políticas) e 4) visão da dependência de trajetória (capitalismo como fruto de instituições historicamente constituídas e difíceis de serem alteradas).

⁹⁰ Neste caso, os bancos de desenvolvimento teriam papel importante (MUSACHIO, LAZZARINI, 2015).

condições necessárias para que um determinado setor se desenvolva⁹¹; ausência de capacidade das empresas de arcar com altos custos para o desenvolvimento de um determinado empreendimento⁹². Segundo essa visão, o apoio estatal à formação de grandes empresas seria positivo já que o Estado estaria apoiando industriais que, de outro modo, em razão das falhas de mercado, não conseguiriam se desenvolver. Porém, segundo a visão política, a intervenção estatal na economia gera ineficiência empresarial, pois entendem que políticos e capitalistas agem de acordo com interesses próprios (MUSACHIO, LAZZARINI, 2015).

Na visão política, os governos fornecem capital às empresas não no intuito de canalizar fundos para aplicações sociais eficientes, mas, sim, para maximizar seus objetivos sociais ou de realizar transações de compadrio com empresários rentistas com ligações políticas. [...] A implicação é que os governos fornecem capital as empresas em troca de apoio político – seja doações para campanhas de coalizões políticas do governo, seja decisões de investimentos que beneficiam políticos e seus constituintes (MUSACHIO, LAZZARINI, 2015, p. 81).

Assim, de acordo com essa visão, a escolha dos “campeões nacionais” atenderia a critérios políticos e seria uma maneira de o governo pressionar o setor privado a “pagar dividendos políticos” (MUSACHIO, LAZZARINI, 2015, p.81).

Uma das formas que o Estado pode apoiar a formação de “campeões nacionais” é por meio de bancos de desenvolvimento. No caso brasileiro, em 2004, foi criada uma linha de financiamento, do BNDES, voltada para a internacionalização de empresas a qual apoiou operações de fusões e aquisições de empresas que viriam a se constituir em *player* globais, como será analisado mais adiante.

As palavras de Mario Sergio Salerno, à época Diretor de Desenvolvimento Industrial da ABDI, e de Talita Daher, analista da ABDI, referentes às ações tomadas no âmbito da PITCE também elucidam a intenção do governo brasileiro de apoiar a formação de empresas brasileiras de nível global, por meio do apoio do BNDES:

Um país que almeja uma posição mais destacada no cenário das nações não pode prescindir possuir as “suas” multinacionais, dadas as evidentes vantagens comerciais, tecnológicas e políticas. Assim, o BNDES criou em 2004 uma linha para financiar a expansão internacional de empresas brasileiras – financiar a criação de multinacionais brasileiras – e a

⁹¹ Os autores citam o exemplo da construção de uma usina siderúrgica e da necessidade de se condições locais para seu desenvolvimento como garantia de matérias-primas e da logística necessária para ter acesso tanto aos insumos quanto para o escoamento da produção (MUSACHIO, LAZZARINI, 2015).

⁹² Musacchio e Lazzarini (2015) baseiam seu argumento no conceito de “custos da descoberta” de Rodrik, isto é, nos altos custos necessários para que uma atividade nova seja desenvolvida e da importância das políticas industriais em apoiá-los.

consolidação de marcas brasileiras no exterior, já havendo operações contratadas. (SALERNO, DAHER, 2006, p. 26).

Havia uma preocupação em torno da baixa participação, no comércio exterior brasileiro, de setores “mais intensivos em conhecimento” – como tecnologia da informação e comunicação (TIC) e química fina – e de sua consequência para o equilíbrio externo do país no médio e longo prazos, já que quando há um crescimento econômico, estes segmentos passam a ter maior peso na produção acarretando, nas atuais condições, aumento no déficit da balança comercial brasileira (BRASIL, 2003). Assim, o aumento de investimentos, públicos e privados, em pesquisa e desenvolvimento (P&D) eram apontados pelas *Diretrizes* como decisivos, assim como uma maior interlocução entre os setores público e privado (BRASIL, 2003).

Em relação aos resultados da PITCE, primeiramente deve-se destacar a importância da retomada da preocupação do governo em torno do desenvolvimento industrial, a partir de uma perspectiva de inovação tecnológica e de busca de melhor capacidade produtiva e inserção internacional das empresas brasileiras. Em segundo lugar, a criação e reativação de uma estrutura institucional direcionada para política industrial, tema que aprofundaremos na seção seguinte, mas cabe aqui citar a criação da ABDI (Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial) e do CNDI (Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial). Por fim, a criação de uma institucionalidade jurídica que regulamentou as relações entre empresas, institutos de pesquisa/universidades e gerou incentivos para o setor privado investir em P&D&I (pesquisa, desenvolvimento e inovação). Dentre as regulamentações aprovadas deve-se destacar:

- Lei da Inovação (nº 10.973/04): regulamentada pelo Decreto 5.563 de 11/10/2005: “estabelece medidas de incentivo à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo, com vistas à capacitação tecnológica, ao alcance da autonomia tecnológica e ao desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional do País” (ABDI, 2007, p.1). A lei é importante por regulamentar a relação entre universidades e institutos de pesquisa e empresas privadas. Além disso, prevê o instrumento de subvenção econômica que permite investimento público em empresas privadas, por exemplo, Pape/Subvenção (Programa de Apoio à Pesquisa em Empresas)⁹³ (SALERNO, DAHER, 2006).

⁹³ Este programa oferece apoio a empresas, com base tecnológica pequena, por meio de recursos não reembolsáveis. As concessões são feitas por meio de parcerias com Fundações de Amparo à Pesquisa, Sebraes e Federações de Indústrias e direcionados para pesquisa, desenvolvimento e inovação. Para mais informações ver:

- “Lei do Bem” (nº. 11.196 de 21/11/05): referente a incentivos às empresas para que invistam em inovação como “benefícios fiscais para exportadores, vendedores de imóveis, compradores de microcomputadores, municípios, produtores de leite, micro e pequenas empresas, entre outros” (ABDI, 2007, p.3).
- Lei de Informática (nº 11.077, de 30/12/2004): prorroga até 2019 os incentivos fiscais para as empresas do setor que investirem em P&D em tecnologia da informação no país (ABDI, 2007).
- Lei da Biossegurança (nº 11.105 de 23/11/2005): criou regulamentação para atividades relacionadas a organismos geneticamente modificados (ABDI, 2005).

Além disso, uma mudança importante foi a criação de um novo modelo de gestão de fundos setoriais que permitiu ao governo agregar recursos dos fundos aos objetivos das políticas industriais, por meio das ações transversais (ABDI, 2005). A FINEP (Financiadora de Estudos e Projetos), vinculada ao MCT (Ministério da Ciência e Tecnologia) também passou a ter papel importante no financiamento de projetos voltados ao desenvolvimento, inclusive envolvendo parcerias com universidades e empresas⁹⁴. Os financiamentos da FINEP podem ser reembolsáveis ou não reembolsáveis (modalidade chamada de subvenção econômica pela qual a empresa não precisa devolver os recursos). O FNDCT (Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico) é a fonte dos financiamentos não reembolsáveis cuja maior parte do dinheiro provém dos fundos setoriais. A forma de obtenção dos financiamentos por subvenção econômica é por meio de chamadas públicas (editais) e é considerada uma ferramenta política de governo para promover a inovação, cuja regulamentação foi realizada pela Lei da Inovação e pela Lei do Bem, segundo consta na página oficial da própria FINEP.

Quanto às críticas, uma das principais se refere à ausência de critérios de avaliação e de monitoramento dos resultados obtidos pelas medidas adotadas, como os que existiram em suas sucessoras PDP e PBM, embora a transparência tenha sido colocada pelas *Diretrizes*

Programa Pape-Subvenção já opera em 12 estados. FINEP. 14/10/2009. Disponível em: <<http://www.finep.gov.br/noticias/todas-noticias/2647-programa-pape-subvencao-ja-opera-em-12-estados>>. Acesso em: 13 jun. 2016.

⁹⁴ Os recursos da FINEP provém do “Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), do Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações (FUNTTEL), e de convênios de cooperação com Ministérios, Órgãos e Instituições setoriais” (FINEP). Disponível em: <<http://www.finep.gov.br/a-finep-externo/fontes-de-recurso/sobre-as-fontes-de-recurso>>. Acesso em: 29 nov.2017.

como um valor a ser perseguido (BRASIL, 2003). Tampouco foram identificadas contrapartidas claras e bem definidas impostas às empresas beneficiadas (ALMEIDA, 2009; ANTUNES, 2013; DE TONI, 2013). Estas questões serão retomadas quando discutiremos os aspectos institucionais das políticas industriais. Outra crítica, segundo Salerno e Daher (2006), foi o fato de a PITCE não ter contemplado setores considerados importantes para a estrutura produtiva brasileira no que tange à geração de empregos e de renda, como o agronegócio. Os autores rebatem a crítica argumentando que, embora não tendo sido mencionados enquanto “setores”, esses segmentos eram contemplados pela política industrial.

2.2.2 PDP e o foco no crescimento (2008-2010)

A Política de Desenvolvimento Produtivo foi lançada em 2008 e tinha como objetivo central “dar sustentabilidade ao atual ciclo de expansão” (BRASIL, 2008)⁹⁵. A leitura do documento de apresentação da PDP evidenciava a perspectiva positiva em relação ao crescimento econômico vivenciado pelo país, mas ressaltava a importância de políticas públicas para garantir sua sustentabilidade no longo prazo.

Quatro foram os desafios apresentados: ampliar a capacidade de oferta, preservar a robustez do balanço de pagamentos, elevar a capacidade de inovação e fortalecer as MPEs (micro e pequenas empresas). Para cada desafio, uma macrometa foi definida, para cumprimento até 2010. A ampliação da taxa de investimento fixo em relação ao PIB deveria passar de 17,6% (2007) para 21%. A participação das exportações brasileiras nas exportações mundiais deveria chegar a 1,25% (em 2007 era 1,18%). A meta para os gastos privados em P&D era de 0,65% (contra 0,51% em 2005). Por fim, definiu-se um aumento em 10% do número de MPEs exportadoras (em relação a 2006) (BRASIL, 2008a; 2008b).

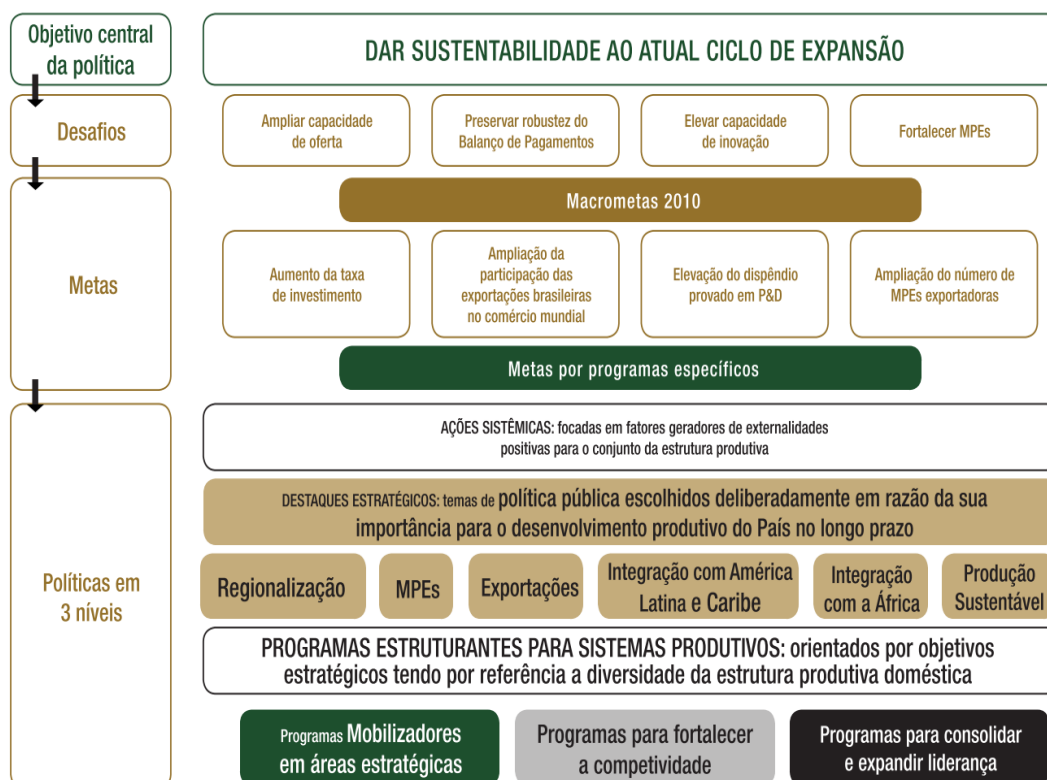
Provavelmente devido às críticas e pressões recebidas pela PITCE, a PDP abrangeu um número muito maior de setores. As justificativas oficiais, no entanto, se relacionavam à dinâmica da economia mundial (com “mudanças tecnológicas intensas”), às características da economia brasileira (com uma estrutura produtiva diversa e complexa), à necessidade de se ter medidas diferentes para cada setor produtivo (de acordo com suas especificidades) e à

⁹⁵ Íntegra da apresentação da Política de Desenvolvimento Produtivo “Inovar e Investir para sustentar o crescimento” (BRASIL, 2008a). Disponível em: <<http://www.desenvolvimento.gov.br/pdp/index.php/sitio/inicial>> Acesso 15 set 2014. Deve-se ressaltar que os dados referentes à PITCE e à PDP não estão mais disponíveis na página eletrônica do MDIC, isso se explica porque, após a saída de Dilma Rousseff da Presidência, ocorreram atualizações nos sites do governo federal. Todos os dados relativos às políticas industriais (PITCE, PDP e PMB), incluindo relatórios de acompanhamento podem ser acessados por meio da página da ABDI. Disponível em: <http://www.abdi.com.br/Paginas/politica_industrial.aspx>. Acesso em: 01 dez. 2017.

conjuntura favorável que permitia a ampliação de recursos públicos para financiamento. Ressaltava-se ainda necessidade de se ter uma política pragmática e a importância da ação conjunta do governo com o setor privado, inclusive, com a criação de instâncias de diálogo ou o aperfeiçoamento dos mecanismos já existentes (BRASIL, 2008b)⁹⁶.

As ações foram divididas em três “níveis” que englobavam políticas de tipo horizontais e verticais. (Figura 1).

Figura 1. Objetivos, desafios, metas e níveis da PDP



Fonte: BRASIL (2008b, p. 29).

As chamadas “ações sistêmicas” eram políticas de tipo horizontais cujas medidas tinham capacidade de gerar consequências a todos os setores produtivos, como políticas fiscais e tributárias, financiamentos e medidas de garantia de segurança jurídica (BRASIL, 2008b). Os “destaques estratégicos”, não eram considerados políticas de cunho horizontal ou vertical, pelo governo, por suas ações não estarem focalizadas em setores econômicos específicos, mas em objetivos estratégicos da política brasileira referentes ao crescimento

⁹⁶ No documento de apresentação da PDP, ressalta-se que desde a preparação da política, durante o segundo semestre de 2007 e início de 2008, contou-se com a participação do setor privado e que essa foi uma exigência do Presidente da República (BRASIL, 2008b).

produtivo no longo prazo (BRASIL, 2008b). Por fim, os “programas estruturantes para sistemas produtivos”, divididos em três grupos, continham ações direcionadas a setores produtivos específicos, caracterizando-se, portanto, como políticas verticais (quadro 1).

Quadro 1. Programas estruturantes para sistemas produtivos

PROGRAMAS ESTRUTURANTES PARA SISTEMAS PRODUTIVOS			
	Programas mobilizadores em áreas estratégicas	Programas para consolidar e expandir a liderança	Programas para fortalecer a competitividade
Objetivos/Foco/ Recursos/Metas	<p>“Desafios científico-tecnológicos, visando construir competitividade”</p> <p>“Recursos disponíveis para todos os ciclos de inovação”</p> <p>“Metas compartilhadas com o setor científico tecnológico e o setor privado”</p>	<p>“Foco em atividades econômicas onde o Brasil tem reconhecida competitividade”</p> <p>“Foco em investimentos em curso, de grande volume, com financiamento estratégico do setor público”</p> <p>“Ênfase: projetos de expansão física e internacionalização empresarial; liderança tecnológica”</p>	<p>“Focado em sistemas, cadeias ou complexos produtivos”</p> <p>“Geradores de efeito de encadeamento sobre o conjunto da estrutura industrial com potencial exportador”</p> <p>“Afetados por importações mas com potencial competitivo”</p> <p>“Metas industriais, de exportação e de P,D&I compartilhadas com o setor privado”</p>
Setores	<p>Complexo industrial e da saúde</p> <p>Tecnologias de informação e comunicação</p> <p>Energia Nuclear</p> <p>Nanotecnologia</p> <p>Biotechnology</p> <p>Complexo industrial de defesa</p>	<p>Aeronáutico</p> <p>petróleo, gás natural e petroquímica</p> <p>bioetanol</p> <p>mineração</p> <p>celulose e papel</p> <p>siderurgia</p> <p>carnes</p>	<p>Complexo automotivo</p> <p>bens de capital</p> <p>indústria naval e cabotagem</p> <p>têxtil e confecções</p> <p>couro, calçados e artefatos</p> <p>madeira e móveis</p> <p>agroindústrias</p> <p>construção civil</p> <p>complexo serviços</p> <p>higiene, perfumaria e cosméticos</p> <p>plásticos</p>

Fonte: quadro elaborado a partir do documento “Íntegra da apresentação da Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP)” (BRASIL, 2008a). Disponível em: <<http://www.abdi.com.br/Paginas/estudo.aspx?f=Monitoramento,%20gest%C3%A3o%20e%20avalia%C3%A7%C3%A3o%20da%20PDP>>. Acesso em: 01 dez. 2017.

Não está no horizonte dessa pesquisa discutir todos os objetivos, metas e medidas setoriais adotadas pela PDP, mas analisar aspectos que auxiliem na compreensão da

internacionalização das empresas brasileiras e da importância atribuída à América do Sul. Por isso, será dado enfoque ao conjunto de programas que tinha como objetivo a internacionalização empresarial (os Programas para consolidar e expandir a liderança), aos setores das empresas selecionadas (carnes, siderurgia, química e serviços) e à “Integração Produtiva com a América Latina e Caribe” (parte dos Programas destaques estratégicos).

Os Programas para consolidar e expandir a liderança tinham como foco setores nos quais o Brasil já era competitivo e onde já havia grande volume de investimentos, inclusive “com financiamento estratégico do setor público” (BRASIL, 2008b, p.31). Os setores abrangidos eram: complexo produtivo do bioetanol, complexo industrial do petróleo, gás e petroquímica, complexo aeronáutico e os complexos produtivos de commodities (mineração, siderurgia, celulose e carnes) (BRASIL, 2008b). O objetivo era “reforçar a competitividade do país pela consolidação e realização de novos investimentos, com ênfase na inovação e na internacionalização de empresas” (BRASIL, 2008b, p.31). Segundo De Toni (2013), os Programas para consolidar e expandir a liderança substituíram a política de escolha de “campeões nacionais” da PITCE, embora o discurso oficial era de não dar prioridade a qualquer setor, como uma forma de evitar pressões políticas. O objetivo comum a todos esses setores era colocar o Brasil em uma posição de liderança mundial e serviu como justificativa para o apoio dado, pelo BNDES, às estratégias empresariais de realizar fusões e aquisições.

O objetivo associado à estratégia de liderança mundial é manter ou posicionar sistemas produtivos ou empresas brasileiras entre os cinco principais players mundiais em sua atividade, considerando que a liderança pode se expressar nas dimensões patrimonial, tecnológica e/ou produtiva. Mineração e siderurgia, assim como a indústria aeronáutica e o complexo produtivo do bioetanol, são sistemas produtivos que tipificam essa estratégia. (BRASIL, 2008b, p. 17).

No âmbito dos Programas para consolidar e expandir a liderança, a siderurgia integrava um subgrupo, juntamente com os setores metalurgia e papel/ celulose, cujo desafio era fortalecer cadeia produtiva local e aumentar investimentos em P,D&I (pesquisa, desenvolvimento e inovação) (BRASIL, 2010). No caso específico do setor siderúrgico, os objetivos eram “consolidar a liderança competitiva por meio de ampliação do porte empresarial (também via internacionalização do capital nacional), aumento da capacitação tecnológica e redução de custos associados à logística e fornecimento de insumos”. (BRASIL, 2010, p.55). A ampliação da internacionalização do capital nacional e das exportações foi apontada como desafio do setor. Tanto que, dentre as metas colocadas, buscava-se posicionar

o Brasil entre os seis produtores mundiais⁹⁷ e entre os cinco maiores exportadores mundiais até 2017. Outros desafios eram relacionados a investimentos em inovação e infraestrutura, aumento do consumo interno e aumento da mão de obra qualificada para o setor. No quadro 2, está apresentado um resumo das ações e dos principais resultados alcançados pela PDP.

Quadro 2. Ações e resultados dos Programas para consolidar e expandir a liderança da PDP para o setor siderurgia (2008-2010).

AÇÕES	RESULTADOS
Estímulo à internacionalização das empresas brasileiras de distribuição de aços	Todas as medidas (identificar oportunidades de mercado na América Latina, realizar visitas técnicas, instalar escritórios internacionais e promover campanhas informativas) estavam em andamento
Implantação de Programa de Melhoramento da Logística de Transporte para Siderurgia Brasileira.	Estudo de 2005 referente ao aumento do uso de carvão vegetal na siderurgia foi revisado ⁹⁸
Instituição de Programa de Qualificação Profissional – Talentos para Siderurgia	Apenas a etapa de mapeamento da demanda foi concluída. O mapeamento da oferta estava em andamento e a implantação do programa dependia da realização das etapas anteriores. ⁹⁹
Instituição de Política para a Siderurgia a Carvão Vegetal	Medidas concluídas: criação Linha BNDES Florestal ¹⁰⁰ e aumento do limite de crédito do PropFlora ¹⁰¹ para R\$ 300 mil
Eliminação de assimetrias tributárias para construções e suas partes em aço	Redução de IPI para telhas de aço (NCM 7308.90.90) - Decreto 7.032, de 14.12.2009
Criação da Agenda Tecnológica Setorial (ATS) da Siderurgia	Parcialmente implantada. Algumas medidas já haviam sido concluídas (Quadro de Correspondência Ações Tecnológicas, metodologia do Projeto ATS e da matriz de correspondência para o Comitê Executivo e para o Fórum de Competitividade da Siderurgia). Outras como o maior detalhamento e priorização de ações estavam em andamento ¹⁰² .

Fonte: Quadro elaborado a partir das informações do Relatório dos Programas para consolidar e expandir a liderança, incluindo Quadro 10 “Resumo dos Resultados” adaptado (BRASIL, 2010, p. 57-59).

⁹⁷ Em 2016 o Brasil era o 8º produtor mundial de aço bruto (GERDAU, 2016).

⁹⁸ O estudo foi realizado pelo Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE) Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/smcq_climaticas/_arquivos/plano_setorial_siderurgia___sumrio_executivo_04_11_10_141.pdf>. Acesso em: 25 set. 2017

⁹⁹ Não encontramos informações sobre a implantação do Programa.

¹⁰⁰ Linha destinada a financiar o reflorestamento ou plantio para fins energéticos (BNDES, 2009). Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/imprensa/noticias/conteudo/20090722_florestal>. Acesso em: 25 set. 2017.

¹⁰¹ Linha destinada ao financiamento de plantio e manutenção de floresta para uso industrial. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/imprensa/noticias/conteudo/20040811_not861> Acesso em: 25 set. 2017.

¹⁰² Não encontramos informações sobre a implantação do Programa. No portal da ABDI sobre ATS seis setores estão listados (TIC, automotivo, química, petróleo e gás, defesa, bens de capital de energias renováveis) não incluindo o siderúrgico.

Em relação à ação relacionada à internacionalização de empresas, de acordo com matéria da Revista Brasileira do Aço (2008; 2008a)¹⁰³, foi criado, Instituto Nacional de Distribuidores de Aço (INDA), um comitê de internacionalização, a pedido do MDIC, com o objetivo de realizar estudos de prospecção de mercado internacional. O INDA apresentou ao MDIC um projeto para o Estudo de Atratividade de Mercados para Internacionalização das Empresas Brasileiras de Distribuição de Aços, o qual foi aprovado.

Segundo dados divulgados pela Revista Brasileira do Aço (2008a), referentes ao período de 15 de outubro a 15 de novembro de 2008, o Comitê participou do fórum de competitividade da siderurgia em outubro onde foram apresentadas as ações realizadas até aquele momento:

[...] a contratação de um profissional especializado no mercado externo - Arthur Meirelles Vieira; o levantamento de informações com as principais características dos mercados da América Latina; o mapeamento das principais empresas distribuidoras de produtos siderúrgicos desses países para a criação do Guia de Distribuição de Aços da América Latina – no qual já constam 226 das 449 empresas a serem mapeadas. (REVISTA BRASILEIRA DO AÇO, 2008, p. 10).

Além disso, estavam previstas outras ações como “visitas técnicas e comerciais de representantes da Distribuição de Aços da Argentina, Uruguai, Paraguai, Chile e Colômbia” (REVISTA BRASILEIRA DO AÇO, 2008, p.10). No entanto, não foram encontradas informações referentes ao avanço das atividades do Comitê.

Assim como a siderurgia, o segmento de carnes fazia parte dos Programas para consolidar e expandir a liderança, da PDP. Os objetivos específicos definidos para o setor de carnes foram: “(i) consolidar o Brasil como o maior exportador mundial de proteína animal; e (ii) fazer do complexo carnes o principal setor exportador do agronegócio brasileiro” (BRASIL, 2010a, p. 46). No quadro 3, estão resumidos as principais ações e resultados alcançados pela PDP para o setor.

¹⁰³ Disponível em: <http://docplayer.com.br/6458253-Revista-brasileira-do-aco-ano-17-n-103-15-agosto-15-setembro-2008.html>. Acesso em: 28 ago. 2017 e <<http://www.inda.org.br/revista/105.pdf>>. Acesso em: 28 ago. 2017.

Quadro 3. Ações e resultados dos Programas para consolidar e expandir a liderança da PDP para o setor de carnes (2008-2010).

AÇÕES	RESULTADOS
Promoção das exportações	JBS, Marfrig e BRFoods foram consolidadas como principais <i>players</i> mundiais; Exportações atingiram a meta de US\$ 14 bilhões em 2008, mas, devido à crise internacional, caiu nos anos seguintes; Negociações internacionais colocaram o setor em evidência.
Melhoria da qualidade da carne	PL 1.089/2003 sobre uso de medicamento veterinário genérico (convertido na Lei 12.689/2012) ¹⁰⁴ .
Adensamento da cadeia produtiva	Estudo: Plano de logística e transporte para o setor; Projeto de rastreabilidade das cadeias produtivas: Lei 12.097/2009 ¹⁰⁵ .
Política fiscal, tributária e de crédito	Programa socioambiental: compromisso de não comercializar carne proveniente de fornecedores que provocam desmatamento; Desoneração tributária de fosfato bicálcico e ácido fosfórico importado para uso de sal-mineral; Prioridade aos financiamentos para o setor. Ex: financiamentos realizados pelo BNDES para operações de F&A de empresas como a JBS; Investimentos em P, D & I.

Fonte: Quadro elaborado a partir das informações do Relatório dos Programas para consolidar e expandir a liderança, incluindo Quadro 7 “Resumo dos Resultados” adaptado (BRASIL, 2010a, p. 48).

Em relação à ação visando à melhoria da carne, uma das medidas previstas era a criação de um laboratório de referência em qualidade da carne. Embora o relatório de acompanhamento apontasse que as medidas estivessem em andamento, não foram encontradas informações a respeito. Já a medida que previa a Elaboração do Termo de cooperação técnica para controle e melhoria da qualidade da carne, embora estivesse marcada como concluída, também não se teve acesso a informações sobre o Termo. Para essa ação, apenas a regulamentação de medicamentos genéricos para uso veterinário foi identificada como efetivamente concluída.

A ação “adensamento da cadeia produtiva” previa a elaboração de um plano de logística e transporte realizado pela Anut (Associação Nacional de Usuários de Transportes de

¹⁰⁴ LEI Nº 12.689, DE 19 DE JULHO DE 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12689.htm>. Acesso em: 20 ago. 2017.

¹⁰⁵ LEI Nº 12.097, DE 24 DE NOVEMBRO DE 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12097.htm>. Acesso em: 20 ago. 2017.

Cargas). Apenas uma notícia¹⁰⁶ foi encontrada referente a um fórum realizado pela ABAG (Associação Brasileira de Agribusiness) em que o presidente Paulo Manoel Lenz Cesar Protasio, da Anut, comentou sobre um estudo realizado pela associação em parceria com o MDIC e em colaboração com várias agências do setor agropecuário ligado à logística do setor, tendo como um dos produtos a carne. Quanto à rastreabilidade das cadeias produtivas de carnes (bovinos e búfalos), a lei aprovada foi importante para o setor pois garantiu à carne brasileira maior confiabilidade, agregando-lhe valor, já que agora é possível saber sua proveniência.

Quanto à ação que englobava políticas fiscal, tributária e de crédito, deve-se ressaltar que, em relação aos investimentos em P, D & I, não foi possível identificar projetos específicos de fomento ao setor, mas, no documento “Manual dos instrumentos da política de desenvolvimento produtivo”, verificou-se que o programa Inova Brasil, coordenado pela FINEP, possuía cinco linhas de financiamento com faixas diferenciadas de alíquotas de acordo com cada conjunto de programa da PDP (FIESP, 2009). No caso dos Programas para Consolidar e Expandir a Liderança, a taxa fixa anual era de 4,5%.

Quanto à ação relativa à política creditícia, os financiamentos ao setor foram colocados como prioridade. Embora o relatório de acompanhamento da PDP não citasse o BNDES como principal fonte de financiamento, sua importância como agente financiador é sabida e estava vinculada ao cumprimento da primeira ação descrita no quadro, isto é, a promoção das exportações.

Deve-se ressaltar que o BNDES era o coordenador do Comitê Executivo e que foi agente chave para a “consolidação de empresas brasileiras (JBS, Marfrig e BRF) como principais *players* mundiais, com o primeiro, o terceiro e o quarto faturamentos do setor, respectivamente”, como descrito no relatório de acompanhamento da PDP (2010a, p. 49).

Já o setor químico não integrava os programas da PDP como um setor específico, embora suas subáreas estivessem contempladas pelas medidas de políticas verticais. A nanotecnologia e biotecnologia, por exemplo, integraram os Programas mobilizadores em áreas estratégicas e estiveram em estreita articulação com o Plano de Ação em Ciência, Tecnologia e Inovação (PACTI) do período de 2007 a 2010. Em relação à nanotecnologia, de acordo com Relatório de Ações dos Programas mobilizadores em áreas estratégicas (BRASIL, 2010b), R\$ 20 milhões já haviam sido investidos em P, D & I no apoio a laboratórios,

¹⁰⁶XV Fórum ABAG debateu a logística brasileira. Disponível em: <https://www.agrolink.com.br/noticias/xv-forum-abag-debateu-a-logistica-brasileira_91711.html>. Acesso em: 25 ago. 2017.

interação ICT e empresas e pesquisadores dentro das empresas. Além disso, em 2009, o BNDES lançou um Fundo de Investimento em capital de risco, em empresas emergentes (*venture capital*), direcionado ao setor de nanotecnologia e biotecnologia¹⁰⁷. Além do Fundo, o BNDES já apoiava vinte projetos na área de biotecnologia no valor de R\$ 100 milhões (BRASIL, 2010b). Também em relação à biotecnologia, o governo federal investiu R\$ 92 milhões, entre maio de 2008 e abril de 2010 nas áreas de agropecuária, saúde humana e indústria (BRASIL, 2010b).

Quanto ao objetivo específico de internacionalizar empresas, enquanto a PITCE apontava busca aumentar o número de empresas exportadoras de produtos manufaturados de maior intensidade tecnológica, como o segmento de química fina, a PDP deu prioridade a setores nos quais o Brasil já possuía empresas competitivas não abrangendo a indústria química (com exceção do segmento da petroquímica).

Quanto ao setor de serviços, na PDP, ele foi denominado como “complexo de serviços” e inseriu-se no âmbito dos Programas para fortalecer a competitividade que englobavam

[...] os complexos produtivos com potencial exportador e/ou com potencial de gerar efeitos de encadeamento sobre o conjunto da estrutura industrial. Caracterizam-se pelos setores produtivos mais tradicionais, afetados por importações, mas com potencial competitivo (BRASIL, 2010c, p.9)¹⁰⁸.

Em relação ao setor de serviços, diante da constatação de que a Conta de Serviços do Balanço de Pagamentos do Brasil era deficitária¹⁰⁹ e de que havia uma ausência de política de incentivo ao setor – embora o país fosse competitivo principalmente nos serviços de engenharia e construção – o governo brasileiro, quando da elaboração da PDP, definiu metas visando aumentar as exportações do setor para US\$ 40 bilhões, em 2010, e capacitar cinco mil empresários para a exportação (BRASIL, 2010c). Segundo relatório dos Programas para Fortalecer a Competitividade, 897 empresários foram capacitados e o valor das exportações em 2009 havia sido apenas de US\$ 26,3 bilhões (BRASIL, 2010c).

Dentre as medidas concretizadas, podem ser destacadas a ampliação dos recursos do PROEX com a criação de duas novas modalidades de exportação de serviços: uma para

¹⁰⁷ Para mais informações sobre o fundo ver: *BNDES lança fundo de investimento em biotecnologia e nanotecnologia*. BNDES. 28/09/2009. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/imprensa/noticias/conteudo/20090928_fundo_biotecnologia>. Acesso em: 17 set. 2017.

¹⁰⁸ Relatório dos Programas para fortalecer a competitividade (BRASIL, 2010c).

¹⁰⁹ Segundo dados do próprio governo (BRASIL, 2010c), em 2008 o déficit comercial brasileiro no setor de serviços foi de US\$ 16,7 bilhões e de US\$ 17,8 bilhões, em 2009.

empresas com faturamento anual de até R\$60 milhões (PROEX Financiamento à produção exportável) e outra de com limite de financiamento de até US\$ 1 milhão por operação (BRASIL, 2010c).

Mudanças no Fundo de Garantia à Exportação (FGE)¹¹⁰, pelo Decreto nº 4.929, de 23 de dezembro de 2003, cujo gestor é o BNDES, também beneficiaram, principalmente, as empresas de engenharia e construção (além da Embraer):

As principais mudanças foram a ampliação dos recursos destinados às grandes empresas e a criação, durante a crise financeira de 2008-2009, de apólices para a garantia de crédito para operações de micro e de pequenas empresas com prazos inferiores a dois anos [...]. Durante a crise iniciada no final de 2008, o Fundo garantiu recursos para empresas de porte como a Embraer (US\$ 3 bilhões) e para construtoras brasileiras com investimentos na África e em países latino-americanos, além de garantir crédito para operações de micro e de pequenas empresas com prazos inferiores a dois anos (BRASIL, 2010d, p.194, grifos nossos).

Ainda dentro da PDP, medidas adotadas no âmbito dos chamados Destaques estratégicos – consideradas relevantes para o desenvolvimento produtivo no longo prazo – também beneficiaram a internacionalização das empresas de engenharia e construção pois, a integração da infraestrutura logística e energética era colocada como um desafio frente ao objetivo de integração produtiva regional, mas também era apontada, pelo governo brasileiro, como uma oportunidade (BRASIL, 2010e).

¹¹⁰ O FGE foi criado em 1997 e é ligado ao Ministério da Fazenda. As coberturas às operações de Seguro de Crédito às Exportações (SCE), dadas pela União, são cobertas pelo FGE (BNDES, 2017). Disponível em <[>https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/fontes-de-recursos/fundos-governamentais/fundo-de-garantia-a-exportacao-fge/fundo-de-garantia-a-exportacao-fge!/ut/p/z0/fY9BTwIxElV_C4c9Nh0FCR4rkSzYFUI0WXvZDO3sUsV2abuEn-8u0cRowmnyJvO-eY8rXnL18GQbTNY7PPT6TU0ref_0mE_WINfbfAZCzuXLZjED2E75iqvfBzDeLEDk8uZ1UjzA8nk8EG5DM S8arlpMe2Zd7XIZd874yBoM6JI1PID8i_r_6wqKGfqBIUNG59aHhBo9qxsajPb9eFSCK-1donPi5c4ZipV1MdnU6UvbDPb-kzJIPSe2GMhpxnUgyVWhqpAugvRx353yd_Phr7F9QTth9rdHU5SiNHoC4E3gE4!/ >. Acesso em: 27 out 2010.](https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/fontes-de-recursos/fundos-governamentais/fundo-de-garantia-a-exportacao-fge/fundo-de-garantia-a-exportacao-fge!/ut/p/z0/fY9BTwIxElV_C4c9Nh0FCR4rkSzYFUI0WXvZDO3sUsV2abuEn-8u0cRowmnyJvO-eY8rXnL18GQbTNY7PPT6TU0ref_0mE_WINfbfAZCzuXLZjED2E75iqvfBzDeLEDk8uZ1UjzA8nk8EG5DM S8arlpMe2Zd7XIZd874yBoM6JI1PID8i_r_6wqKGfqBIUNG59aHhBo9qxsajPb9eFSCK-1donPi5c4ZipV1MdnU6UvbDPb-kzJIPSe2GMhpxnUgyVWhqpAugvRx353yd_Phr7F9QTth9rdHU5SiNHoC4E3gE4!/)

Quadro 4. Destaques estratégicos – Integração produtiva com a América Latina e Caribe.

DESTAQUES ESTRATÉGICOS		
Integração Produtiva da América Latina e Caribe		
Objetivos	Metas	Desafios
<p>“Ampliar a integração produtiva intrarregional com foco inicial no Mercosul e na América do Sul”</p> <p>“Ampliar a participação de produtos de maior valor agregado no comércio regional”</p> <p>“Articular estruturas produtivas do Mercosul e da América do Sul para aproveitamento de oportunidades econômicas regionais e globais”</p>	<p>“Ampliar em 20% o número de empresas com investimentos em 2 ou mais países da América Latina e do Caribe”</p> <p>“Implantar no Mercosul e na América do Sul 5 projetos de integração produtiva até 2010”</p> <p>“Implantar programas de apoio das MPÊs do Mercosul”</p> <p>“Implementar um fundo de apoio a pequenas e médias empresas do Mercosul que participem de projetos de integração produtiva”</p>	<p>“Integrar a infraestrutura logística e energética”</p> <p>“Apoiar a integração de cadeias produtivas”</p> <p>“Apoiar a exportação de países latino-americanos e caribenhos para o Brasil”</p> <p>“Apoiar financiamento e capitalização de empresas latino-americanas e caribenhas”</p>

Fonte: Quadro elaborado a partir do documento *Íntegra da apresentação da Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP)*, slide 222, adaptado (BRASIL, 2008a). Disponível em: <<http://www.abdi.com.br/Paginas/estudo.aspx?f=Monitoramento,%20gest%C3%A3o%20e%20avalia%C3%A7%C3%A3o%20da%20PDP>>. Último acesso em: 01 dez. 2017

A Integração Produtiva da América Latina e Caribe aparece como algo inovador em termos de política industrial (bem como a Integração com a África), pois, pela primeira vez, a integração regional foi colocada como um objetivo de política industrial. Como pode ser notado no Quadro 4, os principais objetivos eram promover a integração produtiva entre os países da região, aumentar a participação de produtos de maior valor agregado no comércio intrarregional e aproveitar as oportunidades tanto intra quanto extra região. Para que tais objetivos fossem cumpridos, o Brasil via como necessárias ações de apoio à integração infraestrutural e energética, de integração das cadeias produtivas, de incentivo às exportações dos países da região para o Brasil e de financiamento às empresas regionais.

O Programa de Integração Produtiva da América Latina e Caribe, com foco inicial no MERCOSUL, contava com cinco ações e trinta medidas. Quanto às metas, além das quatro iniciais (Quadro 4), outras sete foram acrescentadas, as quais estavam relacionadas ao

incremento das exportações de serviços brasileiros à América do Sul (direcionados aos projetos de infraestrutura regional) e ao comércio de bens com a América Latina e Caribe, com pode-se notar abaixo:

- Implantar o Fórum de MPEs no Mercosul até 2010;
- Aumentar em 30% o valor médio (últimos três anos) de desembolso anual voltado para o financiamento de exportações destinadas a projetos de infraestrutura na América do Sul até 2010;
- Executar ou obter avanços significativos nos 31 projetos da Agenda de Implementação Consensual da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul Americana (IIRSA) até 2010;
- Manter a participação das importações de bens, oriundas da América Latina e Caribe, em 16,4% do total geral das importações brasileiras até 2010;
- Manter a participação das importações de bens de média-alta e alta tecnologia oriundas da América Latina e Caribe em 39,3% do total geral até 2010;
- Manter a participação das exportações de bens de média-alta e alta tecnologia para América Latina e Caribe em 50,3% do total geral das exportações brasileiras até 2010;
- Implantar sistema de monitoramento do comércio de serviços até 2010 (BRASIL, 2010e, p. 34-35).

Portanto, pode-se afirmar que, ao mesmo tempo em que a integração produtiva com a região sul e latino-americana era vista como importante para a ampliação da escala e da produtividade das industriais regionais (BRASIL, 2010e), ela também ia ao encontro do objetivo brasileiro de ampliar a exportação de serviços, na medida em que criava oportunidades para empresas de engenharia e construção brasileiras em razão do aumento da demanda por obras de infraestrutura, sem as quais a integração das cadeias produtivas regionais não poderia se concretizar.

No Relatório dos Programas Destaques Estratégicos (BRASIL, 2010e, p. 36-37; 64-65), referentes ao período de 2008 a 2010, são elencadas as várias medidas implementadas no âmbito do Programa Integração com a América Latina, das quais se destacam:

- Criação do Programa de Integração Produtiva do Mercosul (PIP) e do Grupo de Integração Produtiva (GIP), para coordenar suas ações;
- Criação do Fundo Mercosul de Garantias para Micro, Pequenas e Médias Empresas;
- Realização do Seminário “Integração produtiva: caminhos para o Mercosul” e lançamento de um livro;
- Programa de Articulação Empresarial para Integração Produtiva no Mercosul (definido objetivo);
- Inauguração de escritórios de instituições brasileiras em países da região: ABDI e Embrapa (Caracas), Apex-Brasil (Havana) e BNDES (Montevideu);

- Desembolsos do BNDES para obras de infraestrutura regional;
- Ações de cooperação e de transferência de conhecimento e de harmonização/padronização de medidas técnicas.

Cabe ressaltar que, ainda que a PDP não seja diretamente mencionada no Plano Plurianual 2008-2011 *Desenvolvimento com Inclusão Social e Educação de Qualidade* (BRASIL, 2007), seus objetivos eram convergentes¹¹¹. Neste aspecto, pretende-se destacar que “Fortalecer a inserção soberana internacional e a integração sul-americana” é apresentado como um dos dez objetivos do PPA 2008-2011. Dentre as ações voltadas para o cumprimento desse objetivo, podem ser destacados os projetos de infraestrutura objetivando integrar o continente sul-americano¹¹²; os financiamentos realizados pelo governo, via BNDES, às empresas brasileiras que prestam serviços de engenharia na América do Sul¹¹³; o Programa de Substituição Competitiva de Importações da América do Sul (PSCI)¹¹⁴; dentre outras (BRASIL, 2007).

2.2.3 PBM: “inovar para competir” (2011-2014)

Com a eleição presidencial de Dilma Rousseff, em 2011, uma nova política industrial foi lançada, o chamado Plano Brasil Maior (PBM). Além de medidas visando o desenvolvimento industrial nacional, o plano também contemplava ações de políticas tecnológicas, de serviços e de comércio exterior.

“Inovar para competir. Competir para crescer” era o lema da nova política industrial que colocava como foco o “estímulo à inovação e à produção nacional para alavancar a competitividade da indústria nos mercados interno e externo” (BRASIL, 2011a, p. 7). Ademais, apresentava como desafios o crescimento econômico e a consequente mudança da estrutura de inserção internacional da economia brasileira em um contexto de crise econômica.

¹¹¹ O PPA 2008-2011 foi lançado em 2007 enquanto que a PDP é oficialmente lançada em 2008. Isso explica porque no PPA é feita menção somente aos resultados alcançados até então pela PITCE e os desafios que ainda teriam que ser enfrentados em termos de política industrial.

¹¹² O PPA 2008-2011 cita vários exemplos como a construção da ponte sobre o rio Acre, duplicação da BR 101 (importante ligação entre Brasil e Argentina), dentre outras (BRASIL, 2007).

¹¹³ Segundo dados do PPA 2007-2011, entre janeiro de 2003 e o primeiro semestre de 2007, o BNDES havia liberado o valor de US\$ 1 bilhão para projetos direcionados à América do Sul.

¹¹⁴ O PSCI foi criado em 2003 e seu principal objetivo é estimular o fluxo comercial entre o Brasil e os países da América do Sul na tentativa de diminuir o desequilíbrio na balança comercial daqueles países. Por meio do programa, o Brasil se comprometeu a, sempre que possível, substituir seus produtos importantes por outros provindos da região sul-americana (INVESTEXPORTBRASIL, 2016).

O desafio do Plano Brasil Maior é: 1) sustentar o crescimento econômico inclusivo num contexto econômico adverso; 2) sair da crise internacional em melhor posição do que entrou, o que resultaria numa mudança estrutural da inserção do país na economia mundial. Para tanto, o Plano tem como foco a inovação e o adensamento produtivo do parque industrial brasileiro, objetivando ganhos sustentados da produtividade do trabalho (BRASIL, 2011b).

A análise da nova política com base em sua Cartilha, bem como nas informações disponíveis no site oficial (<http://www.brasilmaior.mdic.gov.br>)¹¹⁵, permite afirmar que o PBM era ainda mais abrangente e ambicioso que sua antecessora. Enquanto a PDP estabeleceu um número de quatro macrometas, o PBM elencou dez metas que deveriam ser atingidas até o ano de 2014. Além de metas relacionadas ao aumento de investimento fixo (em relação ao PIB), ampliação dos investimentos em P&D, aumento do número de MPMEs (médias e pequenas empresas) e ampliação das exportações, também foram definidas metas relacionadas ao meio ambiente (produzir de forma mais limpa) e ao bem-estar do consumidor (ampliar acesso a bens e serviços)¹¹⁶.

Assim como as políticas anteriores, o PBM estabeleceu ações com características de políticas verticais e horizontais. As primeiras conjugaram-se dentro do que se chamou de dimensão estruturante/diretrizes setoriais. As segundas constituíram a dimensão sistêmica/temas transversais. Além disso, o PBM também se estruturou em torno de grupos setoriais, como se pode notar na Figura 2.

Em relação às medidas sistêmicas, considerando os objetivos dessa pesquisa, destaca-se o tema “comércio exterior”, cujos objetivos eram:

[...] melhoria nos instrumentos financeiros e tributários de estímulo às exportações; defesa comercial, consolidação e harmonização de regras tarifárias; facilitação do comércio; *estímulo à internacionalização de empresas nacionais visando a ampliação de mercados e o acesso a novas tecnologias*; e atração de centros de pesquisa e desenvolvimento de empresas estrangeiras para o país (BRASIL, 2011a, p.13, grifos nossos).

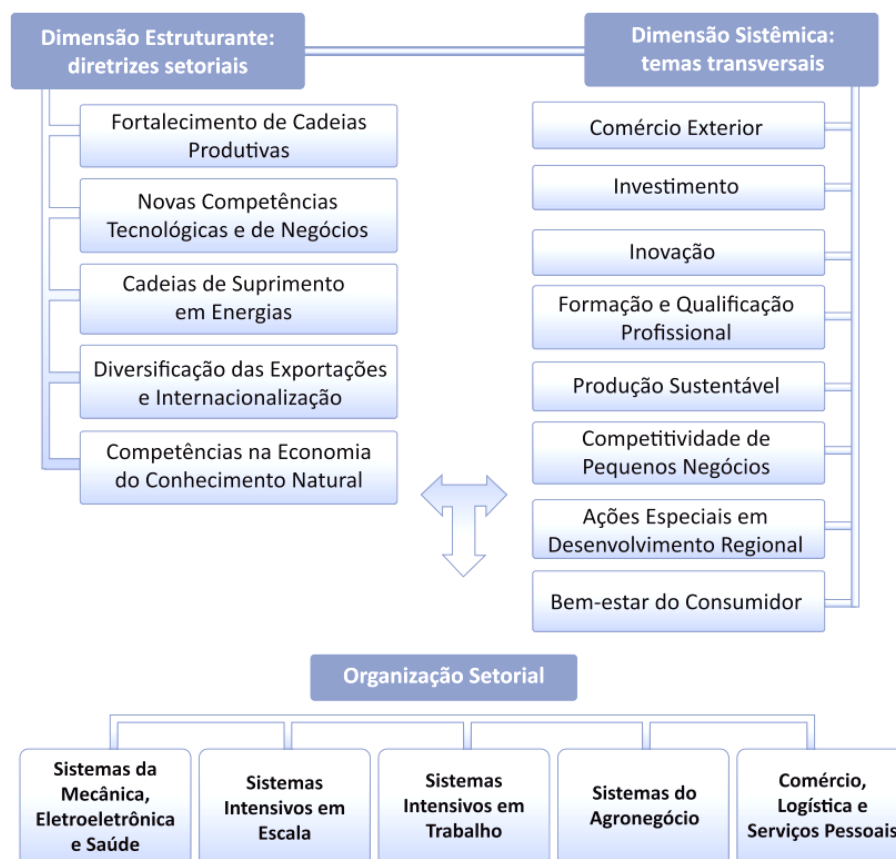
A promoção da internacionalização de empresas brasileiras também foi colocada como um objetivo estratégico do PBM, juntamente com a diversificação de exportações e outras

¹¹⁵ Acesso em 20 mai. 2016. O site não está mais disponível. As informações sobre o PBM podem ser obtidas por meio do *site* da ABDI < <http://www.abdi.com.br/Paginas/pdp.aspx>>. Acesso em: 12 dez. 2017.

¹¹⁶ Para mais informações sobre as metas do PBM ver “Cartilha Plano Brasil Maior” (BRASIL, 2011).

medidas visando à ampliação de mercados¹¹⁷. Diversificação de exportações e internacionalização também foi colocada como uma diretriz estruturante do PBM, ou seja, era um tema de política setorial.

Figura 2. Dimensões do Plano Brasil Maior (PBM).



Fonte: BRASIL, 2011a, p. 8 (Cartilha Plano Brasil Maior 2011-2014).

De acordo com documento elaborado pela ABDI (2011-2014), que reuniu as principais diretrizes que constituíram o PBM¹¹⁸, os objetivos relacionados à diretriz “diversificação de exportações e internacionalização” eram:

¹¹⁷ Os objetivos estratégicos estavam reunidos em quatro grupos de objetivos mais amplos: 1) desenvolvimento sustentável, 2) ampliação de mercados, 3) adensamento produtivo e tecnológico das cadeias de valor e 4) criação e fortalecimento das competências críticas (BRASIL, 2011a).

¹¹⁸ De acordo com a própria ABDI (2011/2014, p.7), o documento intitulado “Contribuições para a política de desenvolvimento industrial, de inovação e de comércio exterior: período 2011/2014”, “orientaram a construção do Plano Brasil Maior”, porém, várias versões do documento foram produzidas durante a implementação do Plano.

(i) a reversão da tendência à primarização da pauta exportadora, com ações voltadas para promoção de produtos manufaturados de tecnologias intermediárias e de fronteira intensivas em conhecimento de acordo com as oportunidades das cadeias produtivas; (ii) o aprofundamento do esforço de internacionalização das empresas nacionais: de empresas líderes de *commodities* para empresas líderes intensivas em escala e escopo; e (iii) a instalação de centros de P&D de empresas estrangeiras no país, com liderança consolidada no mercado brasileiro. (ABDI, 2011/2014, p.21).

Nota-se, portanto, a partir do documento da ABDI, que havia uma preocupação com a perda de competitividade da indústria brasileira, cujo um dos indicadores é a participação “da indústria de bens de capital no total da indústria de transformação” que, no caso brasileiro era, em 2008, cerca de 13%, ao passo que “nas economias capitalistas maduras, o percentual dessa indústria gira em torno de 40% do valor agregado da manufatura” (ABDI, 2011/2014, p.m13-14). Como resultado, tem-se uma baixa participação da indústria brasileira nas cadeias produtivas globais, mesmo em setores em que o Brasil é competitivo, como petróleo e gás (ABDI, 2011/2014). Nesse sentido, colocava-se como necessário o apoio à internacionalização de empresas de setores produtivos com maior valor agregado cujo sucesso estava ligado às diretrizes 2 e 3, isto é, ao desenvolvimento de novas competências tecnológicas e de negócios e às cadeias de suprimentos e energia, cujos principais setores eram: energético, complexo de saúde, complexo de tecnologias da informação e comunicação (TIC), indústrias espacial e de defesa e bens de capital (Quadro 5).

Segundo a ABDI (2011/2014), estudos do IPEA demonstravam as vantagens da internacionalização empresarial em setores intensivos em tecnologia, como o aumento das exportações. Nesse sentido, a internacionalização de empresas em setores além daqueles que o Brasil já era competitivo, isto é, prioritariamente *commodities*, estava diretamente relacionada à alteração na pauta exportadora brasileira. Segundo a ABDI (2011/2014, p.28):

O esforço de diversificação para reverter a reprimarização do quantum da pauta exportadora é conexo ao esforço de internacionalização de grandes empresas nacionais. Pela inércia empresarial inerente à rigidez da pauta, o caminho da internacionalização via investimentos diretos greenfields e aquisições têm seguido a lógica das vantagens comparativas do país em produtos primários e insumos industriais baseados em recursos naturais, como a produção de carnes, papel e celulose, mineração, siderurgia e agroindústria. Esse tem sido um passo importante na consolidação das vantagens estabelecidas, que começa com investimento direto estrangeiro em representações comerciais, avança para inserções na rede de distribuição e consolida-se na compra de ativos produtivos. Um passo a frente é a meta de extensão do esforço de internacionalização em direção a exportadores consolidados em setores intensivos em escala com diferenciação de

produtos, com alto tempo de permanência no comércio exterior, porém ainda avessos ao risco de estabelecimento de bases operacionais fora do país.

Nota-se, portanto, uma mudança, ao menos no plano conceitual da política industrial, em relação à PDP, cujo foco da internacionalização era, justamente, o complexo de *commodities*, e, de certa forma, uma retomada dos setores prioritários da PITCE. Isso não significa, no entanto, que os setores econômicos tradicionais, como o agronegócio, tenham deixado de ser alvo da política industrial.

Quadro 5. Plano Brasil Maior: dimensão estruturante

Dimensão estruturante: diretrizes setoriais	
Diretrizes	Setores
1. <u>Fortalecimento de cadeias produtivas</u> : foco em setores atingidos pelas importações; medidas visando aumentar a eficiência produtiva das empresas nacionais.	Têxteis, confecções, calçados, brinquedos; insumos, partes, peças e componentes das indústrias intensivas em engenharia.
2. <u>Novas competências tecnológicas e de negócios</u> : apoio a empresas com capacidade de inovação tecnológica e de inserção em mercados dinâmicos; uso de compras governamentais como instrumento indutor de inovação.	Complexo da saúde; Complexo TIC; Indústrias espacial e de defesa; bens de capital; química petroquímica
3. <u>Cadeias de suprimentos e energias</u> : aproveitamento dos recursos energéticos renováveis e não renováveis brasileiros.	Cadeia de suprimento de petróleo e gás; cadeia de suprimento de energia elétrica; biocombustíveis; outras fontes de energia renovável.
4. <u>Diversificação de exportações e internacionalização</u> : internacionalização de empresas com produtos de maior valor agregado e intensivos em conhecimento.	Setores das diretrizes 2 e 3.
5. <u>Competências na economia do conhecimento natural</u> : uso de tecnologias em setores nos quais o Brasil já é competitivo (ex: <i>commodities</i>) ¹¹⁹	Comércio atacadista e varejista; logística e serviços pessoais; serviços de apoio à produção.

Fonte: Elaborado a partir das informações dos documentos *Cartilha Plano Brasil Maior* (BRASIL, 2011a); *Contribuições para a política de desenvolvimento industrial, de inovação e de comércio exterior* (ABDI, 2011/2014) e site Brasil Maior (<http://www.brasilmaior.mdic.gov.br>).

Quanto às ações implementadas nos setores das empresas selecionadas para análise, destacam-se aquelas que podem ter contribuído – direta ou indiretamente – para a

¹¹⁹ Essa diretriz não aparece no documento elaborado pela ABDI. Além disso, sua descrição parece não fazer muito sentido com os setores a ela relacionados.

internacionalização das empresas brasileiras, com base na análise das diretrizes estratégicas setoriais, agendas estratégicas setoriais, atas de reunião dos conselhos de competitividade setoriais e relatórios de acompanhamento das agendas estratégicas setoriais¹²⁰.

No PBM as ações, metas e medidas do setor siderúrgico apareceram em conjunto com a metalurgia.

Quatro foram as “diretrizes estratégicas” definidas para o setor da metalurgia:

- A. Estímulo ao aumento da demanda por metais (ex.: programas governamentais que contribuam para o aumento da demanda, compras governamentais, incentivo ao conteúdo nacional, dentre outros);
- B. Adensamento da cadeia metalúrgica e elevar sua competitividade (ex.: aumento da desoneração tributária, reduzir o preço da energia e oferecer mão de obra qualificada, etc.);
- C. Promoção do desenvolvimento tecnológico e da inovação na metalurgia (ex: aumentar investimentos públicos e privados em P,D&I, etc.);

A quarta diretriz estava relacionada à inserção internacional do setor:

“D. Posicionamento da indústria metalúrgica brasileira no mercado global:

- Apoiar a internacionalização de empresas metalúrgicas brasileiras;
- Fomentar a integração produtiva de projetos metalúrgicos eletrointensivos;
- Expandir as exportações de metais e de produtos intensivos em metais;
- Fortalecer o modelo de investimento focado em semiacabados para exportação para unidades do próprio grupo empresarial” (BRASIL, 2012a, p. 48-50).

Interessante notar que, embora a internacionalização tenha sido definida pelo governo federal como um objetivo, o mesmo não foi incluído na Agenda Estratégica da metalurgia. Deve-se lembrar de que a Agenda Estratégica de cada setor foi constituída a partir das discussões realizadas nos respectivos Conselhos de Competitividade, formados por membros da sociedade civil (incluindo empresários, representantes de entidades setoriais e de sindicatos, além de membros do governo), tomando como ponto de partida as diretrizes setoriais. Embora os Conselhos tivessem caráter consultivo, ficando reservado aos Comitês

¹²⁰ Os Comitês Executivos e as Coordenações Sistêmicas (ambas instâncias públicas/governamentais) foram responsáveis pela elaboração das diretrizes estratégicas que serviriam como subsídio às discussões no âmbito dos Conselhos de Competitividade (as diretrizes foram divulgadas em abril de 2012). Ou seja, as diretrizes partiram, primeiramente, do governo. Segundo o documento “Conselhos de Competitividade Setoriais” tais diretrizes seria o ponto de partida para a elaboração das agendas estratégicas.

Executivos a decisão final de quais pautas entrariam nas agendas de trabalho setoriais, pode-se notar que havia alguma capacidade de influência na elaboração das agendas.

A análise das atas do Conselho de Competitividade da Metalurgia revela que, embora a internacionalização das empresas metalúrgicas brasileiras fosse um objetivo no âmbito da estratégia de inserção internacional do setor, não ocorreram avanços nesse tema. Ainda que as atas não forneçam informações muito detalhadas,¹²¹ foi possível verificar a resistência por parte de alguns segmentos, como da CUT (Central Única dos Trabalhadores)¹²², que teria solicitado fazer comentários sobre a iniciativa de apoio à internacionalização das metalúrgicas brasileiras por considerar que tais empresas deveriam ser “100% brasileiras” (BRASIL, 2012b). No entanto, na ata, não foram relatados quais teriam sido tais comentários. De qualquer forma, isso revela a preocupação de alguns setores quanto à internacionalização muito provavelmente relacionada à ideia de exportação de empregos. Na mesma reunião, foram apresentados e debatidos os indicadores para cada um dos quatro objetivos (de acordo com as quatro diretrizes estratégicas). Tais indicadores se referiam, por exemplo, a produtividade e estoque de mão de obra. Os indicadores relativos ao Objetivo quarto “Posicionar a indústria metalúrgica nacional no mercado global” não foram validados pelos conselheiros. Um representante da Vale afirmou que tal objetivo poderia ter impactos nas exportações.

Em reunião realizada em dezembro de 2012, quando foi definida a Agenda Estratégica da Metalurgia, o coordenador do Conselho e representante do MDIC, Tólio Ribeiro, ao se referir às ações referentes à internacionalização,

(...) informou que BNDES já dispõe de linhas de crédito para facilitar o processo de internacionalização das empresas nacionais. Ressaltou que essas ações devem ser, prioritariamente, iniciativas de cada empresa, mas que o governo e o BNDES estão aptos a ajudarem. (BRASIL, 2012c, p. 5).

Assim, a agenda do setor metalúrgico restringiu-se aos objetivos referentes às três primeiras estratégias: “Aumentar a demanda brasileira por metais nacionais; adensar a cadeia metalúrgica e elevar sua competitividade; promover o desenvolvimento tecnológico e a inovação na metalurgia” (BRASIL, 2013a, p. 48). Para o cumprimento de tais objetivos, algumas medidas foram definidas.

¹²¹ Atas de apenas três reuniões do Conselho de Competitividade da Metalurgia estão disponíveis para análise: Abril, Maio e Dezembro de 2012.

¹²² Segundo a ata da reunião do dia 21 de maio de 2012, estavam presentes dois representantes da CUT: Loricardo Oliveira e Rafael Serrao. O relator, contudo, não indicou qual dos representantes teria se manifestado quando ao tema internacionalização.

O aumento da demanda deveria ser alcançado pelo aumento do conteúdo nacional exigido no processo de fabricação dos setores automotivo, de petróleo, gás e naval, energia elétrica e obras públicas. Segundo relatório de acompanhamento das agendas estratégicas, de novembro de 2014, havia um grupo de trabalho responsável pelo acompanhamento das ações dessas medidas. Em relação ao setor automotivo, um sistema de rastreabilidade já estava em funcionamento¹²³. As obras do PAC (Programa de Aceleração do Crescimento) também já haviam adotado a regra do conteúdo nacional¹²⁴. Nos demais setores, a medida estava sendo avaliada (BRASIL, 2014b).

Para o adensamento da cadeia produtiva, previu-se como medida o mapeamento de fornecedores de bens e serviços nacionais e internacionais, juntamente com a indústria da mineração. No entanto, a partir do relatório de acompanhamento de abril de 2014, a medida não mais fazia parte da Agenda Estratégica, provavelmente pelo fato do preço do estudo não estar dentro do orçamento da ABDI, já que a inclusão ou não do setor da metalurgia estava dependente do valor da licitação (BRASIL, 2014a).

Por fim, o desenvolvimento tecnológico e a inovação tinham como medidas definidas:

Viabilizar financiamento dos projetos PJSD-01 (Indicadores de Eficiência Energética das etapas operacionais da cadeia produtiva do aço), PJSD-02 (Aplicações das Escórias de Aciaria como agregados para construção civil, lastro ferroviário e na agricultura) e PJSD-03 (Desenvolvimento de Tecnologias para Tratamento de Lamas Finas de LD e Pós de Aciaria Elétrica: extração de álcalis e recuperação/reciclagem do ferro e zinco). (BRASIL MAIOR, 2013a, p. 48).

Não foram encontradas informações quanto à continuidade dessas medidas.

Quanto ao setor químico, embora a análise das atas das reuniões do Conselho de Competitividade da indústria química tenha revelado críticas quanto a não prioridade do governo em relação ao setor¹²⁵, foram adotadas algumas medidas de desoneração tributária como a implantação do Regime Especial de Incentivo ao Desenvolvimento da Infraestrutura

¹²³ A Lei 12.715/2012 instituiu o Regime automotivo Federal denominado de Programa de Incentivo à Inovação Tecnológica e Adensamento da Cadeia Produtiva de Veículos Automotores (Inovar-Auto) visando proteger a indústria nacional por meio de um sistema de rastreabilidade das peças visando aumentar o volume de peças de fabricação nacional. Disponível em: <http://inovarauto.mdic.gov.br/InovarAuto/public/login.jspx?_adf.ctrl-state=13vojx8g8o_54>. Acesso em 25 set. 2017

¹²⁴ O decreto 7.888, de 15 de janeiro de 2013, passou a exigir um percentual mínimo de 80% para a aquisição de produtos manufaturados nacionais e 100% do total gastos com serviços nacionais nas ações de mobilidade urbana do PAC. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/D7888.htm>. Acesso em: 25 set. 2017.

¹²⁵ Segundo ata de reunião do Conselho de Competitividade da indústria química, de 29 de novembro de 2012, o diretor da ABIQUIM (Associação Brasileira da Indústria Química), Henri Armandi, reivindicou mais atenção por parte do governo para o setor e cobrou medidas concretas e de longo prazo.

da Indústria de Fertilizantes (REIF) (Lei 12.794/2013) e a desoneração do PIS e Cofins sobre matérias-primas da indústria petroquímica (Lei 12.859/2013) (BRASIL, 2012b; 2012c).

Em relação ao setor de carnes, a internacionalização deixa de ser prioridade, embora o apoio à inserção internacional das empresas brasileiras tenha permanecido como uma diretriz estratégica para o setor da agroindústria. Dentre as várias medidas que compuseram a agenda estratégica do setor (foram 67 medidas divididas em 9 objetivos) destacam-se aquelas que beneficiavam diretamente o setor de carnes.

- “Desonerar a folha de pagamentos para os segmentos de carne bovina, carne suína, aves, café solúvel e frutas” (BRASIL, 2013a, p.66).

Segundo relatório de acompanhamento das medidas setoriais do PBM, “por meio da Lei nº 12.715, de 17 de setembro de 2012, obteve-se a desoneração da folha de pagamentos para os setores: suinocultura, avicultura, pesca e aquicultura, preparação de carnes, preparação à base de cereais, farinhas, amidos e leite” (BRASIL, 2014c, p. 85).

- “Isentar de PIS/Cofins a cadeia de produção da alimentação animal (rações e suplementos minerais)” (BRASIL, 2013a, p.66).

O relatório de acompanhamento das medidas setoriais descreve que:

Em benefício do setor de carnes, a publicação da Lei 12.865, no artigo 33º, corrige a interpretação tributária ao setor referente à questão do crédito presumido de 60% sobre a incidência de PIS/COFINS nas compras de insumos de origem vegetal ou animal utilizado na ração. Essa correção foi uma vitória na busca pela melhoria da competitividade do setor. A palavra 'produto' no lugar de 'insumo' na normativa provocava a interpretação equivocada por parte de algumas Superintendências da Receita Federal, penalizando os frigoríficos pela concessão menor do crédito presumido, de apenas 35%, o que deu origem a aplicação de multas (BRASIL, 2014b, p. 87).

- “Viabilizar abertura do mercado japonês para exportação de Carne Suína” (BRASIL, 2014b, p.93): a medida foi implementada com sucesso. O Japão liberou a importação de carne suína do Estado de Santa Catarina (BRASIL, 2014b). A Seara (subsidiária da JBS) foi a primeira empresa a exportar carne suína para o Japão, de acordo com reportagem de O Globo (2013)¹²⁶.

Medidas diretamente ligadas ao objetivo de “ampliar o *market share* interno e externo” também estavam previstas. Dentre as medidas que englobavam o setor de carnes

¹²⁶ Seara fará o 1º embarque de carne suína do Brasil ao Japão, diz empresa. O Globo, 2013. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/seara-fara-1o-embarque-de-carne-suina-do-brasil-ao-japao-diz-empresa-9017402>>. Acesso em: 06 nov. 2017.

destacam-se a realização de missões e feiras em países estratégicos, promoção de eventos de degustação em embaixadas brasileiras e promoção da abertura de novos mercados (BRASIL, 2013a). Todas estas medidas eram de responsabilidade da APEX-Brasil. Segundo o relatório de acompanhamento das agendas estratégicas de novembro de 2014, foram realizadas missões para as seguintes feiras do setor de carnes:

Carne de frango: Sial Paris, Gulfood Dubai, Anuga Alemanha, Fihav Cuba, Foodex Japão, Sial e FHC China; Carne suína: FHC 12 Shangai, HOFEX 13 Hong Kong, Filda 13 Luanda, Anuga 13; Colonia Alemanha; Carne bovina: UE, Rússia, Emirados Árabes, Angola, Arábia Saudita, Argélia, Iraque, China, Turquia, Índia (BRASIL, 2014c, p. 91).

Outras medidas visando à abertura de novos mercados foram tomadas. Para o setor de carnes, o relatório de acompanhamento do PBM descreveu avanços nas negociações com o México para carne de frango, fechamento de acordo para carne suína com a África do Sul e Japão e da carne bovina com o Canadá. Problemas para abertura do mercado da Indonésia – inclusive com queixa registrada na OMC – também foram relatados (BRASIL, 2014b).

O apoio à internacionalização e exportação de serviços era um dos objetivos da agenda estratégica do setor. Medidas de apoio como os projetos setoriais da APEX foram executadas, mas não se verificou uma ênfase no segmento de engenharia e construção, como parece ter ocorrido na PDP.

Quanto ao objetivo relacionado à integração produtiva com a América Latina e Caribe, presente na PDP, embora não estivesse mencionado no PBM, a integração produtiva, agora com foco na América do Sul e Mercosul, integrou o Programa nº 2043, denominado de Integração Sul-Americana, do Plano Plurianual (PPA) de 2011-2015. A coordenação geral desse programa ficou a cargo da Secretaria de Desenvolvimento da Produção (SDP), ligada ao MDIC, que também era responsável pelo Objetivo nº 0865 (“Promover a formação de empresas globais e apoiar a internacionalização de empresas brasileiras de capital nacional [...]”), que integrava o Programa de Desenvolvimento Produtivo do PPA (2011-2015).

O objetivo relacionado à integração produtiva sul-americana correspondia ao nº 0883 do PPA cuja descrição era “Fomentar a integração produtiva na América do Sul, com prioridade no MERCOSUL e no COSIPLAN, com vistas a estimular a complementaridade entre diferentes elos das cadeias regionais de valor e a efetiva incorporação da produção desses países ao processo produtivo do Brasil” (SDP, 2014, p. 64). Como se pode notar no Quadro 6, havia duas metas a ele relacionadas: 1) desenvolver dois projetos de Arranjos

Produtivos Locais (APLs) no MERCOSUL; 2) implementar o Fundo MERCOSUL de Apoio a Micro, Pequenas e Médias Empresas.

Quadro 6. Integração produtiva América do Sul.

QUADRO A.2.2.2 – OBJETIVO

IDENTIFICAÇÃO DO OBJETIVO			
Descrição	Fomentar a integração produtiva na América do Sul, com prioridade no MERCOSUL e no COSIPLAN, com vistas a estimular a complementaridade entre diferentes elos das cadeias regionais de valor e a efetiva incorporação da produção desses países ao processo produtivo do Brasil		
Código	0883	Órgão	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior/SDP
Programa	Integração Sul Americana	Código	2043

METAS QUANTITATIVAS NÃO REGIONALIZADAS						
Sequencial	Descrição da Meta	Unidade medida	a)Prevista 2015	b)Realizada em 2013	c)Realizada até 2013	d)% Realização (c/a)
01	Desenvolver dois projetos de Arranjos Produtivos Locais (APLs) no MERCOSUL	un	02			0%
02	Implementar o Fundo MERCOSUL de Apoio a Micro, Pequenas e Médias Empresas	un	01		01	100%

Fonte: SIOP

Fonte: SDP, 2014, p. 64.

Deve-se observar que não havia ação orçamentária associada a este objetivo. Segundo a SDP (2013; 2014), isso se deve ao fato de as ações se darem no âmbito multilateral por meio do Grupo de Integração Produtiva – GIP (coordenado pela ABDI) e do Subgrupo 07 do MERCOSUL. Os resultados desse objetivo serão discutidos no capítulo seguinte e também no capítulo sétimo dessa tese.

2.3 Aspectos institucionais das políticas industriais brasileiras: política industrial do século XXI?

Pode-se afirmar que a efetividade de políticas industriais está vinculada, por um lado, a políticas macroeconômicas que favoreçam investimentos produtivos, e, por outro, a uma estrutura institucional adequada que permeie a relação entre setores público e privado, garantindo transparência e resultados que sejam percebidos por toda a sociedade.

No caso brasileiro, como analisado, a política macroeconômica adotada entre 2003 e 2011, apesar de suas nuances, de maneira geral, não favoreceu a expansão de investimentos

produtivos e, como consequência, manteve-se um padrão de inserção econômica internacional caracterizada pela dependência da exportação de *commodities*¹²⁷.

Quanto aos aspectos institucionais, retomando as ideias de Rodrik (2004), uma “política industrial do século XXI” deveria conter um arranjo institucional que contemplasse três aspectos: 1) uma liderança política de alto escalão; 2) conselhos de coordenação e de deliberação com a participação de grupos relevantes ou representantes; e 3) mecanismos de transparência e *accountability*.

A análise das políticas industriais brasileiras – PITCE, PDP e PBM – revelou que algum avanço ocorreu em termos institucionais, como a criação e reativação de instituições direcionadas para a execução e coordenação das políticas industriais, além de espaços de interação entre as esferas pública e privada. Dentre essas instituições, destaca-se a criação da ABDI (Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial) e do CNDI (Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial). Ademais, houve a criação de mecanismos de monitoramento e avaliação. No entanto, a atuação dessas instituições foi marcada por problemas e limitações.

A ABDI foi criada em 2004 pela Lei 11.080 com o objetivo de ser a instituição responsável pela execução da política industrial. No entanto, foi criada como “Serviço Social Autônomo”, vinculado ao MDIC por meio de contrato de gestão, o que comprometeu a execução de seu papel em virtude de sua falta de articulação com outros ministérios e instituições, já que sua institucionalidade a deixava “fora do governo” (ALMEIDA, 2009). Assim, ao longo do tempo, a Agência perdeu espaço para outras instituições como o BNDES e a FINEP, tendo se enfraquecido política e institucionalmente (ARBIX, 2010).

Na PDP, a ABDI fazia parte da Secretaria Executiva, juntamente com o BNDES e o MF (Ministério da Fazenda) e também teve papel importante na coordenação das políticas relativas à integração produtiva com a América Latina e Caribe. No PBM coube à ABDI os papéis de monitoramento, avaliação e assistência técnica da política industrial. A Agência também fazia parte do Grupo Executivo do PMB (GEPBM) e era responsável por oferecer apoio técnico principalmente ao CNDI e ao Comitê Gestor do PBM (ABDI, 2012).

Segundo De Toni¹²⁸ e Pedreira¹²⁹ (2016), a ABDI enfrentou dificuldades em realizar suas funções de coordenação durante a PITCE em parte porque não possuía poder político

¹²⁷ Vários outros autores apontam os problemas envolvendo a política macroeconômica, especialmente no primeiro governo Lula, durante a vigência da PITCE, como a manutenção de um câmbio apreciado, política macroeconômica restritiva e juros altos, os quais prejudicavam investimentos produtivos e a exportação de manufaturados, favorecendo a manutenção de uma pauta exportadora centrada em produtos de baixa densidade tecnológica (BRESSER-PEREIRA, 2009; FILGUEIRAS GONÇALVES, 2007; CANO, SILVA, 2010; SARTI, LAPLANE, 2006). Alguns desses autores ressaltavam a postura contraditória do governo brasileiro em adotar uma política industrial como a PITCE, e, ao mesmo tempo, uma política macroeconômica “não compatível” (FILGUEIRA, GONÇALVES, 2007; CANO E SILVA, 2010).

sobre as demais agências relacionadas à política industrial e em parte devido à própria fragilidade metodológica da PITCE que não previa, por exemplo, indicadores associados aos objetivos e metas, o que impossibilitava o monitoramento e avaliação da política. Segundo Suzigan e Furtado (2006), a limitação de poder da ABDI dificultou a “legitimação da liderança”, fator fundamental para uma política industrial, na visão de Rodrik (2004).

Na PDP, houve uma preocupação em se definir metas “quantitativas” e “explícitas”, as quais não existiam na PITCE, como uma forma de garantir maior transparência e possibilidade de monitoramento e avaliação (BRASIL, 2008, p.13). Nesse sentido, foram definidas as quatro macrometas gerais (metas-país) e metas específicas para cada programa. No entanto, mesmo no caso das metas por programa, elas eram gerais. No PBM, também foram definidas dez metas gerais além de medidas específicas definidas para cada setor. Tanto a PDP quanto o PBM contavam com um sistema de monitoramento de suas ações e relatórios de acompanhamento que conferiram certo grau de transparência às políticas industriais. No entanto, não foram identificadas metas aplicadas a empresas específicas que tenham sido beneficiadas por alguma medida de política industrial. Em outras palavras, não foram identificados “mecanismos de reciprocidade” ou contrapartidas o que tornava questionável a efetividade de tais políticas¹³⁰.

Sobre as contrapartidas¹³¹, Antunes (2013) realizou um trabalho interessante onde avaliou justamente a existência ou não de contrapartidas nas políticas industriais do governo Lula da Silva (PITCE e PDP) com base em análise documental e entrevistas com funcionários do BNDES. A principal conclusão do autor é de que as contrapartidas, quando existiram, na maioria dos casos estavam mais relacionadas a aspectos procedimentais ou ao cumprimento dos projetos para os quais os recursos públicos foram direcionados e não a questões relacionadas uma estratégia nacional de desenvolvimento de longo prazo como, por exemplo, investimentos em P&D, metas de exportação, dentre outras que proporcionassem, como afirma Antunes (2013), maior competitividade internacional e capacitação tecnológica. Dentre as contrapartidas exigidas, duas delas, consideradas básicas pelo autor: a exigência do

¹²⁸ De Toni foi Assessor Especial da Presidência da República (2003-2006), Gerente de Gestão e Planejamento da APEX-Brasil (2006-2010) e Especialista em Projetos da ABDI a partir de 2011 e atual Gerente de Planejamento da ABDI.

¹²⁹ Pedreira é Especialista em Relações Institucionais e Coordenador de Monitoramento e Avaliação de Política Industrial.

¹³⁰ Para Almeida (2009, p. 8), embora a política industrial brasileira tenha estabelecido metas e indicadores de performance, ela não estabeleceu “mecanismos formais de avaliação de empresas incentivadas”.

¹³¹ De Toni (2013) também ressalta o fato de a PDP não possuir uma métrica clara para acompanhar o desempenho das empresas beneficiadas o que, segundo ele, revela uma falha de *accountability* da política industrial.

BNDES de que o financiamento concedido para máquinas, equipamentos ou construção de instalações no país utilizem itens nacionais (salvo quando não há similar nacional); e nos casos de financiamentos de subvenção, a exigência de que a empresa deposite no projeto uma parcela do montante financiado. Além dessas duas contrapartidas, Antunes (2013) identificou alguns instrumentos que exigiam metas de exportação, metas de P&D e exigência de que determinada parcela do processo produtivo de determinado produto que recebeu o incentivo fosse realizada no país. No entanto, dos instrumentos analisados, 43% deles não tinham tipo algum de contrapartida. Para Antunes (2013), as entrevistas também evidenciaram que não havia um consenso – nem internamente ao governo, nem nas agências burocráticas, nem entre os empresários – quanto a uma estratégia de desenvolvimento de longo prazo. As falas dos funcionários do BNDES evidenciaram uma verdadeira falta de convergência e de comprometimento com a política industrial e demonstraram que as únicas contrapartidas exigidas pelo Banco diziam respeito a aspectos operacionais e ao cumprimento do projeto apresentado para o financiamento e que qualquer outra exigência seria de competência política e não dos funcionários do banco (ANTUNES, 2013).

Quanto à criação de espaços de diálogo e coordenação entre os setores público e privado, destaca-se a criação do CNDI. Criado em 2004 pela Lei 11.080/04 - que também instituiu a ABDI – e regulamentado pelo Decreto n. 5.353 de janeiro de 2005, o CNDI nasce com o objetivo de ser uma instância onde o governo e a sociedade civil pudessem discutir questões relacionadas à política industrial e fazer proposições relativas ao desenvolvimento industrial. De Toni (2013) avalia a criação do Conselho como um grande avanço institucional. Em suas palavras: “A simples criação de um conselho capaz de articular o debate direto, sem intermediários, entre o setor industrial e as autoridades públicas, foi um avanço institucional sem precedentes” (DE TONI, 2013, p. 258).

O presidente do Conselho é o Ministro do MDIC (Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior). O Conselho é formado por quatorze membros da sociedade civil, indicados pelo Presidente da República, treze ministros de Estado e o Presidente do BNDES. Posteriormente, no governo Rousseff, o CNDI passa a ter 36 membros, sendo 18 conselheiros representantes da sociedade civil e 18 do governo (representação paritária) (CNDI, 2011). Os Conselheiros representantes da Sociedade Civil tinham um mandato de dois anos, sendo permitida a recondução. Suas escolhas eram realizadas pelo Presidente da República sem critérios técnicos bem definidos. Segundo De Toni (2013, p. 264), “as

indicações dos líderes empresariais foi iniciativa de Furlan¹³², negociada com o Planalto, os critérios atendiam às condições de liderança empresarial de capital nacional e disponibilidade para o diálogo como governo”.

Já os representantes do governo eram dos seguintes Ministérios: Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Casa Civil da Presidência da República, Ciência e Tecnologia, Fazenda, Relações Exteriores, Planejamento, Orçamento e Gestão, Integração Nacional, Meio Ambiente. Minas e Energia, Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Trabalho e Emprego, Transportes, Secretaria-Geral da Presidência da República, Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (CNDI, 2005). Além destes, poderiam participar das Reuniões, como observadores (sem direito a voto) membros da sociedade civil ou ocupantes de cargos públicos “sempre que da pauta constar assuntos de sua área de atuação” (CNDI, 2005, p. 3). Nota-se que, também neste caso, não há critérios claros que definam quem pode ou não participar. As atas da 13ª (2011), 14ª (2012) e 15ª (2013) reuniões ordinárias – únicas a mencionem os nomes dos membros observadores – revelam a participação apenas de pessoas ligadas a algum órgão governamental como a ABDI (Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial), MDIC (Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior) e GEPBM (Grupo Executivo do Plano Brasil Maior).

Quanto aos representantes da sociedade civil, deve-se notar que a maioria pertencia a setores tradicionais da indústria (siderurgia, automotivo, papel e celulose, têxtil, carnes, bens de capital, infraestrutura), muitos eram representantes de entidades setoriais (Confederação Nacional da Indústria – CNI, Associação Brasileira de Infraestrutura e Indústrias de Base – ABDIB, Associação Brasileira dos Exportadores de Carnes – ABIEC), além de membros diretores de Centrais Sindicais (Central Geral dos Trabalhadores do Brasil – CGTB, Força Sindical e Central Única dos Trabalhadores – CUT). Na visão de De Toni:

Pelo perfil dos escolhidos, fica claro que os critérios de escolha privilegiaram aquelas lideranças nacionais da indústria (e a representação sindical), de líderes independentes, simpáticos ou menos críticos ao governo, além das entidades de natureza nacional, CNI, CUT, etc. (DE TONI, 2013, p.264).

De acordo com a ata da primeira reunião ordinária realizada pelo CNDI, em fevereiro de 2005, as reuniões seriam realizadas a cada dois meses. No ano de sua criação, seis reuniões foram realizadas, inclusive, uma reunião extraordinária cujo principal tema foi a Lei de Incentivo à Inovação. Em 2006, quatro reuniões foram realizadas e, em 2007, apenas duas.

¹³² O autor se refere ao Ministro do MDIC, Luiz Fernando Furlan, que também presidia o CNDI.

Entre julho de 2007 e setembro de 2011, o CNDI não se reuniu uma única vez, ou seja, durante toda a vigência da PDP (Política de Desenvolvimento Produtivo). Segundo De Toni (2016), a perda de dinamismo do Conselho deveu-se, dentre outros motivos, à saída do Ministro Luiz Fernando Furlan. Na gestão da presidente Dilma Rousseff, a atuação do CNDI também não avançou, tendo sido realizada apenas uma reunião anual nos anos de 2011, 2012 e 2013.

Dentre os temas discutidos nas reuniões do CNDI, a maioria deles ficava restrita a desonerações tributárias¹³³ ou a informações a respeito de medidas que estavam sendo tomadas pelo governo e que beneficiavam determinados setores industriais. O fórum servia também como espaço para os empresários fazerem reivindicações sendo a maioria relacionada a desonerações tributárias. Como exemplos, pode-se citar a reivindicação realizada em 2005, pelo Conselheiro Amarílio Proença, presidente da J.A. Macedo, empresa do setor de bens de consumo (como farinhas e massas), que propôs a desoneração da cesta básica sob o argumento de que os altos impostos incidentes sobre os produtos prejudicam principalmente as pessoas de baixa renda cujos salários quase que integralmente são usados para a compra de produtos alimentícios (CNDI, 2005). O Conselheiro Jorge Gerdau, diretor-presidente do Grupo Gerdau, do setor siderúrgico, na mesma reunião, apresentou uma proposta de desoneração tributária para o setor da construção civil voltada para famílias com renda de no máximo 3 (três) salários mínimos.

É interessante notar que, nos primeiros anos de funcionamento, quando estava em vigor a PITCE, havia discussões em torno da questão dos investimentos em tecnologia e inovação, da importância da P&D, do desenvolvimento de setores mais intensivos em tecnologia (TICs), temas que estavam na pauta da PITCE. Exemplo disso foi a criação da Iniciativa Nacional para a Inovação¹³⁴. Durante o governo de Dilma Rousseff, embora o novo presidente do Conselho, o Ministro Fernando Damata Pimentel, tenha afirmado que o foco seria a inovação tecnológica e o adensamento das cadeias produtivas, de acordo com as diretrizes do Plano Brasil Maior, o CNDI continuou sendo um espaço utilizado pelo governo para informar o empresariado de suas ações, principalmente referentes à política industrial e desonerações tributárias em geral, e também para a reivindicação empresarial, principalmente

¹³³ De Toni (2013, p.264), também afirma que, “A análise das reuniões evidencia que boa parte dos temas se concentraram em discussões sobre novas desonerações fiscais, setoriais ou transversais, diminuição ou suspensão de tributos em setores críticos para a indústria (bens de capital, por exemplo), ou naqueles temas relacionados à diminuição dos custos de produção, como a desoneração da “cesta básica”, por exemplo.

¹³⁴ O objetivo da INI era auxiliar as empresas a aumentarem sua capacidade inovadora e competitividade por meio de macroestudos em parceria com instituições de pesquisa envolvendo temas como financiamento, marco regulatório, gestão da inovação, dentre outros.

para a manutenção de benefícios fiscais concedidos, como a prorrogação do REINTEGRA (Regime Especial de Reintegração de Valores Tributários para Empresas Exportadoras) e do PSI (Programa de Sustentação do Investimento), solicitada pelos representantes da sociedade civil Robson Braga de Andrade (presidente da CNI), Décio da Silva (controlador da WEG motores) e Daniel Feffer (Dirigente da Suzano Papel e Celulose) (CNDI, 2012). Na última reunião da primeira gestão de Rousseff, realizada em abril de 2013 (a próxima ocorreria somente em 2015, já em seu segundo mandato), o presidente da CNI, Robson Braga de Andrade, apresentou uma proposta interessante de criação de grupos de trabalho e de temas a serem discutidos, com base em um estudo realizado pela instituição, com vistas a aumentar a competitividade da indústria brasileira. Definiu-se que um plano de trabalho seria apresentado na próxima reunião do CNDI, mas não ocorreram mais reuniões naquele ano, nem no seguinte. Tal fato revela problemas recorrentes das políticas públicas no Brasil como a falta de continuidade, de medidas visando objetivos de longo prazo e de dificuldades de implementação.

Importante ainda destacar que a análise das atas de reunião entre 2005 e 2014 não revelam a existência de momentos de grande tensão entre empresários e representantes governamentais, como também apontou De Toni (2013). Há relatos de elogios em relação aos avanços no âmbito da PITCE como Criação da Lei da Inovação (também chamada de Lei do Bem), e do Plano Brasil Maior, como o Inovar-Auto (Programa de Incentivo à Inovação Tecnológica e Adensamento da Cadeia Produtiva de Veículos Automotores), além da atuação do CNDI, em geral, enquanto um “ambiente necessário para cristalizar ideias em propostas concretas”, nas palavras do próprio Presidente do Conselho, o Ministro Luiz Fernando Furlan (CNDI, 2006). Segundo De Toni (2016), isso se deve ao fato de os Conselheiros escolhidos serem lideranças simpáticas ou pouco críticas ao governo federal e por ter-se criado um ambiente de “confiança e compromisso entre seus participantes” e, em decorrência, não “houve situações de impasse ou divergências irreconciliáveis entre o setor público e privado” (DE TONI, 2013, p.44).

Segundo Diniz (2010), a criação do CNDI representou uma preocupação do governo de criar um espaço institucionalizado onde Estado e sociedade civil pudessem negociar, assim como o CDES (Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social) que foi criado em 2003 e que contava com representantes do Estado e da sociedade civil, como empresários, sindicalistas, movimentos sociais, dentre outros. No caso específico da política industrial, Diniz, afirma que:

Trata-se do esforço de construir uma nova estrutura institucional com a finalidade de acomodar interesses divergentes e construir consensos em torno da necessidade de implantar uma política industrial ativa e de lançar os fundamentos de uma política de comércio exterior mais afirmativa, buscando uma inserção mais autônoma do país no mercado internacional. (DINIZ, 2010, p. 122).

De Toni (2013) também descreve o CNDI como um espaço importante para a construção de consensos entre o que ele identificou como “bloco desenvolvimentista” do governo (MDIC), o “bloco fiscalista”, isto é, o Ministério da Fazenda (MF) e os setores industriais em temas mais complicados como desonerações tributárias e incentivos fiscais. Também identificou o CNDI (com base em depoimento de um ex-dirigente da ABDI) como um instrumento de “organizar a fila’ das demandas privadas” (DE TONI, 2013, p.273). Segundo o autor, o CNDI servia de espaço para o governo ouvir críticas do setor privado ao mesmo tempo em que concentrava as demandas individuais em uma única instituição. Além disso, De Toni (2013) afirma que os conselheiros, embora pudessem ser representantes de determinado setor fora do Conselho, no seu âmbito representavam a si mesmos. Por um lado, isso facilitava a tomada de decisões, mas, por outro, incorria no risco de enfraquecer estruturas coletivas (DE TONI, 2013). Apesar de sua postura positiva em relação ao papel do CNDI, De Toni (2016, p. 349) reconhece que, em razão de seu caráter consultivo, o CNDI ficava dependente de “personalismos e preferências políticas particulares dos dirigentes” o que tinha reflexos “no seu ritmo e efetividade”.

Em resumo, pode-se afirmar que a proposta do CNDI era (e é)¹³⁵ muito interessante enquanto espaço de diálogo entre governo e sociedade civil. No entanto, ele deveria ser um espaço de formulação de objetivos voltados para o desenvolvimento econômico e industrial a partir de uma perspectiva de projeto nacional de desenvolvimento. Ao contrário, a maioria dos temas eram informações do governo direcionadas aos empresários ou reivindicações do setor industrial ao governo, sobretudo relacionadas às desonerações fiscais e tributárias. Algumas temáticas como a melhoria da infraestrutura e aumento da competitividade estiveram na pauta de discussão das reuniões, mas não houve o encaminhamento de propostas detalhadas e consistentes a serem encaminhadas ao governo federal nesse âmbito. Uma proposta que se

¹³⁵ No início de 2015, a presidente Dilma Rousseff afirmou que reativaria o CNDI, até então, inativo informalmente. Uma reunião com a participação da presidente foi realizada no dia 09 de fevereiro de 2015, inclusive com a posse de 18 conselheiros representantes da sociedade civil e 18 do governo e com a definição de realização de reuniões trimestrais com a participação da presidente. Porém, não foi encontrado registro algum de reunião posterior a esta data. Ver: *Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial fará reuniões trimestrais*. PortalBrasil, 10/02/2015. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2015/02/conselho-nacional-de-desenvolvimento-industrial-fara-reunioes-trimestrais>>. Acesso em: 16 jul.2017.

efetivou foi a Iniciava Nacional para Inovação, que deve ser destacada como um resultado positivo do CNDI e que envolveu a ABDI e o empresariado nacional.

Além do CNDI, havia ainda outros espaços de articulação entre os setores público e privado no âmbito da PDP e do PBM. Na PDP Fóruns de Competitividade e Câmara Setoriais foram criados ou reativados. Os relatórios de acompanhamento da PDP mencionam a existência de instâncias de articulação público-privada (as quais não existiam para todos os setores) e o número de reuniões realizadas, mas não foi possível ter acesso às atas de tais reuniões. No PBM, as instâncias de diálogo entre os setores público e privado eram os 19 Conselhos de Competitividade Setorial. Cada Conselho possuía uma Agenda Estratégica, as quais foram definidas a partir das reuniões dos Conselhos de Competitividade Setoriais com base nas diretrizes estratégicas previamente elaboradas pelas Coordenações Sistêmicas e pelos Comitês Executivos, ambos eram instâncias de representação governamental. Segundo o documento *Agendas Estratégicas Setoriais*, a partir das diretrizes, foram elaboradas “propostas concretas de ação validadas pelo Comitê Gestor e pelo Grupo Executivo do PBM, que contarão com o acompanhamento sistemático do Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI)” (BRASIL, 2013, p. 5). Deve-se notar que, embora os membros dos Conselhos de Competitividade Setoriais contribuíssem com informações/dados e fizessem sugestões de inclusão de temas para as agendas estratégicas para cada setor, nada garantia que tais temas seriam incluídos. Todos os temas deveriam primeiramente passar pela validação CNDI (que tinha função de aconselhamento e, portanto, também não era órgão decisor) e, posteriormente, seriam ou não implementados pelos Comitês Executivos que atuavam em conjunto com as coordenações sistêmicas. Por fim, as decisões eram aprovadas pelo Grupo Executivo (GEPBM) que era, de fato, responsável pelas deliberações do PBM, juntamente com o Comitê Gestor, ambos coordenados pelo MDIC. De qualquer forma, as Agendas eram abertas e dinâmicas. Novos objetivos podiam ser incluídos bem como novas medidas referentes a objetivos já existentes.

Portanto, verificou-se que as políticas industriais desenvolvidas durante os governos Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2014), ainda que tenham criado instituições específicas para permear o diálogo entre setores público e privado e mecanismos de *accountability* como os sistemas de monitoramento e avaliação, enfrentaram problemas de efetividade e de representatividade. No primeiro caso, o CNDI foi um importante espaço de coordenação e de deliberação, porém, há críticas quanto sua efetividade e representatividade. A criação da ABDI como instituição específica voltada para o desenvolvimento industrial foi um avanço, no entanto, enfrentou problemas faltando à política industrial “uma liderança

política de alto escalão” (RODRIK, 2004). No segundo caso, embora a PDP e o PBM contassem com mecanismos de avaliação e monitoramento, não foram identificados critérios claros de reciprocidade quanto aos benefícios concedidos às empresas, como já apontado por outros autores. Por fim, devem-se ressaltar os problemas inerentes à criação de uma nova política industrial a cada mudança de mandato presidencial – mesmo em um contexto de continuidade de governo – o que dificulta a construção de um projeto nacional de desenvolvimento no longo prazo.

2.4 Algumas considerações

O primeiro mandato de Lula da Silva caracterizou-se pela retomada das chamadas políticas industriais, ao mesmo tempo em que se manteve a política macroeconômica de seu antecessor.

Embora o discurso oficial evitasse falar em escolha de setores das políticas industriais, a análise de tais políticas revelou, sobretudo no caso da PDP, que alguns setores (aeronáutico, metalurgia/siderurgia, petróleo/gás natural, carnes, dentre outros) nos quais o Brasil tinha competitividade foram foco de políticas direcionadas para seu fortalecimento, conquista de novos mercados e de liderança internacional. Como será discutido mais adiante, grande parte dos investimentos diretos estrangeiros (IDE) realizados por empresas brasileiras fazia parte desses setores, inclusive, tendo como destino importante a América do Sul, região que foi colocada como estratégica para o desenvolvimento produtivo no longo prazo pela PDP.

Deve-se ressaltar que a decisão de iniciar ou expandir o processo de internacionalização é uma decisão da firma. No entanto, como se está argumentando neste trabalho, políticas governamentais, sejam elas industriais ou externas (englobando aqui especialmente as políticas direcionadas à integração regional) podem ser fatores relevantes a serem considerados pela empresa, na medida em que podem alterar suas vantagens competitivas.

Como analisado, a busca por novos mercados, expansão das exportações e internacionalização de empresas compuseram os objetivos das políticas industriais brasileiras, bem como a integração produtiva com a América Latina e Caribe. Nesse sentido, há que se verificar de maneira mais pormenorizada quais eram os instrumentos e ações do governo brasileiro de apoio e incentivo à internacionalização das empresas nacionais, tema do próximo capítulo.

3 A INTERNACIONALIZAÇÃO DE EMPRESAS NO BRASIL (2003-2014): UMA ESTRATÉGIA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO?

Como discutido anteriormente, as políticas industriais vigentes entre 2004 e 2014 colocavam a internacionalização de empresas – seja via exportações, seja via internacionalização produtiva – como um objetivo estratégico. Na PITCE já se identificava o objetivo de formação de “grandes empresas nacionais” que, na literatura, são chamadas de “campeões nacionais”. Essa estratégia também aparecia na PDP no âmbito dos *Programas estruturantes para sistemas produtivos* que eram políticas verticais constituídas por outros três conjuntos de Programas, sendo que um dos objetivos de um deles, os *Programas para consolidar e expandir a liderança* era a consolidação e internacionalização das empresas brasileiras. Por fim, o estímulo à internacionalização de empresas foi incorporado pelo PBM tanto como política de natureza vertical (em sua dimensão estruturante) quanto como política horizontal, constituindo um dos objetivos do tema transversal *Comércio Exterior*.

Em relação à América do Sul, *a integração produtiva da América Latina e Caribe, com foco no Mercosul* foi considerada um tema estratégico dentro da política industrial do segundo governo Lula da Silva, o que revela a importância dada à região no período. Como discutimos em trabalho anterior, do ponto de vista da política externa brasileira, a região foi compreendida como importante tanto do ponto de vista político – porque aumentaria suas chances de conseguir um lugar de destaque no cenário internacional – como a partir de uma perspectiva econômica no âmbito do novo projeto nacional de desenvolvimento brasileiro (ROCHA, 2003).

Do ponto de vista da inserção internacional do Brasil, Cervo (2008) descreve a postura adotada pelo país a partir do modelo teórico que ele denominou de Paradigma Logístico¹³⁶, que passa a predominar a partir do primeiro governo Lula da Silva (2003). Tal modelo, de uma perspectiva ideológica, aglutina características tanto neoliberais quanto desenvolvimentistas, segundo o autor. No aspecto político, o Estado passa a buscar uma inserção internacional mais autônoma e um sistema internacional menos assimétrico. Embora não seja o protagonista do desenvolvimento, como no modelo desenvolvimentista, ele exerce um papel importante no apoio à sociedade na busca de seus interesses (CERVO, 2008).

O paradigma logístico de Cervo (2008) se aproxima, do ponto de vista da política interna, da perspectiva novo-desenvolvimentista ao colocar o papel do Estado não como

¹³⁶ Os outros paradigmas utilizados para explicar as relações internacionais do Brasil são: paradigma liberal-conservador do século XIX e da Primeira República (1810-1930); paradigma desenvolvimentista (1930-1989); e paradigma normal ou neoliberal (1990-2002) (CERVO, 2008).

agente do desenvolvimento, mas como seu colaborador estratégico. No plano externo, agrega elementos do liberalismo ao considerar necessária a inserção no sistema internacional. Cervo (2008) argumenta que o desafio do Estado é o de apoiar o fortalecimento da economia nacional e elevar sua competitividade de modo que se consiga inserir na economia global, via internacionalização.

Sob os auspícios de tais diretrizes, a expansão para fora da economia brasileira, condição necessária para se atingir a interdependência real no mundo da globalização no entender dos logísticos, opera-se de dois modos: pela agregação dos empreendimentos nacionais às cadeias produtivas internacionais e por investimentos diretos no exterior, a começar pela vizinhança (CERVO, 2008, p. 87).

A partir desse ponto de vista a internacionalização econômica é considerada uma estratégia de inserção internacional do Brasil. Para Cervo (2008), o governo Lula foi bem-sucedido em empreender essa estratégia, a considerar pelo aumento de empresas brasileiras que se instalaram no exterior, especialmente em países da América do Sul e Estados Unidos. Saraiva (2010) reforça o argumento da importância da América do Sul quando identifica uma corrente de política externa no Itamaraty, predominante nos governos Lula da Silva e Rousseff, denominada de autonomistas, a qual era defensora do desenvolvimentismo e considerava a integração regional sul-americana “como um instrumento de acesso a mercados externos e como elemento capaz de abrir novas perspectivas para a projeção das indústrias brasileiras no exterior” (SARAIVA, 2010, p. 7).

Questiona-se, no entanto, em que medida pode-se afirmar que, de fato, havia uma política de incentivo à internacionalização empresarial e que ela fazia parte de uma estratégia nacional e/ou regional de desenvolvimento. Nesse sentido, esse capítulo tem o objetivo de analisar as principais políticas de apoio à internacionalização de empresas existentes entre 2003 e 2010, com foco nas ações direcionadas à América do Sul. Primeiramente, discute-se o conjunto de medidas existentes no período e sua relação com os objetivos das políticas industriais. Em seguida, são apresentadas as principais ações e instrumento de apoio à internacionalização a partir da análise de três instituições-chave: a ABDI, a APEX-Brasil e o BNDES. Por fim, são apresentadas algumas considerações.

3.1 Políticas de incentivo à internacionalização de empresas: uma visão geral do Brasil recente (2003-2014)

A *Estratégia Brasileira de Exportação (2008-2010)* foi lançada em 2008, mesmo ano do lançamento da PDP. É claro que iniciativas de incentivo à internacionalização de empresas e, mais especificamente, de estímulo às exportações já existiam¹³⁷. Em 2007, por exemplo, a política comercial brasileira já adotara medidas com o objetivo de estimular as exportações e promover a reestruturação produtiva.

As ações, anunciadas em 12 de junho, objetivaram fortalecer e aumentar a competitividade da indústria de transformação nos seguintes setores específicos: artefatos de couro, calçados, têxtil e confecções, pedras ornamentais, móveis, eletroeletrônicos e automóveis. (BCB, 2007, p. 96).

No entanto, a estratégia foi lançada com o objetivo de reunir uma série de políticas, programas e ações que atuariam de maneira conjunta buscando aumentar o valor agregado dos produtos e serviços brasileiros exportados, além de maior diversificação da pauta exportadora, aumento do número de empresas exportadoras (principalmente empresas de pequeno porte) e diversificação de mercados (BARRAL, 2008)¹³⁸.

Com este objetivo a Estratégia Brasileira de Exportação reúne um conjunto de ações que estão sendo realizadas ou que serão executadas até 2010 de forma a buscar a complementaridade das atividades e identificar as dificuldades de implementação, procurando encaminhar soluções para o alcance das metas da Política de Desenvolvimento Produtivo e, sobretudo, dar conhecimento à sociedade das ações realizadas pelo governo e parceiros, bem como permitir o acompanhamento pelo setor privado. (BARRAL, 2008, p. 7).

Assim como Barral (2008), Jorge (2008), Ministro do MDIC, quando da elaboração da Estratégia, também ressaltava sua importância para o alcance das metas estabelecidas pela PDP, isto é, aumento da participação das exportações brasileiras para 1,25%, em relação ao total mundial, e aumento em 10% do número de micro e pequenas empresas exportadoras. Portanto,

A Estratégia Brasileira de Exportação é orientada para a obtenção de duas das metas definidas na Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) (...) Essas metas visam a ampliação da participação brasileira no comércio

¹³⁷ Relatório da ABDI de 2007 já mencionava uma série de ações voltadas para a melhoria da inserção externa e de incentivo às exportações brasileiras como linhas de financiamento (ex.: BNDES-EXIM), criação de centros de distribuição no exterior (ex: CDs de Miami, Frankfurt, Lisboa, Dubai e Varsóvia) e programas em conjunto com outros países com o objetivo de estimular a internacionalização de empresas brasileiras (ex.: PAIPME).

¹³⁸ Secretário de Comércio Exterior quando da elaboração da Estratégia.

internacional e a inserção de novas empresas de pequeno porte na base exportadora do País (MDIC, 2008, p. 11)¹³⁹.

Para que a Estratégia Brasileira de Exportação pudesse contribuir para o alcance dessas duas metas, cinco macro-objetivos foram estabelecidos: 1) aumentar a competitividade da base exportadora brasileira; 2) agregar valor às exportações; 3) aumentar a base exportadora; 4) ampliar acesso a mercados; 5) incrementar as exportações de serviços (MDIC, 2008, p.11). Em seguida, serão apresentados os macro-objetivos e algumas de suas principais ações, com base nas informações da contidas no documento “Estratégia Brasileira de Exportações: 2008-2010” (MDIC, 2008).

1. Aumentar a competitividade da base exportadora brasileira:

Este macro-objetivo estava relacionado à percepção da necessidade de se melhorar o ambiente competitivo do país, ou seja, as condições locais de produção e comercialização dos produtos. Segundo o documento “Estratégias Brasileira de Exportação”, apenas no ano de 2008, R\$ 12,5 bilhões estavam previstos para o cumprimento desse objetivo, envolvendo ações, programas e instrumentos relacionados ao acesso facilitado ao crédito, desburocratização e facilitação das operações de comércio exterior, e melhoria da infraestrutura de transportes (MDIC, 2008).

Quanto ao acesso ao crédito, vários instrumentos governamentais estavam disponíveis aos exportadores: Programa de Financiamento às Exportações (PROEX-Financiamento)¹⁴⁰, Programa de Financiamento às Exportações Modalidade Equalização (PROEX-Equalização)¹⁴¹, Seguro de Crédito à Exportação¹⁴², BNDES-Exim Pré-embarque e BNDES-Exim Pós-embarque¹⁴³.

Segundo o MDIC (2007-2010), o PROEX-Financiamento e o PROEX-Equalização viabilizaram, principalmente, a exportação de serviços de engenharia para Angola, Argentina,

¹³⁹ Estratégia Brasileira de Exportação (2008-2010). Disponível em: <http://www.desenvolvimento.gov.br/arquivos/dwnl_1220468182.pdf>. Acesso: 27 jun. 2016.

¹⁴⁰ Disponível ao exportador brasileiro ou importador estrangeiro (empresas com faturamento bruto anual de até R\$ 600 milhões). Permite financiamento de 85% podendo chegar até 100% do valor exportado, dependendo do prazo do financiamento (CAMEX, 2016; MDIC, 2008).

¹⁴¹ Voltado para exportações que são financiadas por alguma instituição financeira cujo papel do PROEX é assumir parte dos encargos financeiros de modo a equalizá-los aos do mercado internacional. Disponível a empresas brasileiras de qualquer porte, também podendo chegar a 100% do valor exportado (CAMEX, 2016; MDIC, 2008).

¹⁴² É uma garantia aos exportadores que, por razões econômicas ou políticas, não recebem os créditos concedidos aos clientes no exterior. Algumas operações são garantidas pelo Seguro de Crédito à Exportação, sob gestão do COFIG (MDIC, 2008).

¹⁴³ São modalidades de financiamento do BNDES concedidas aos exportadores brasileiros. Pode ser pré-embarque quando financia a produção dos bens e serviços a serem exportados, ou pós-embarque, quando financia a comercialização por meio das modalidades *supplier's credit* (refinanciamento ao exportador) ou da *buyer's credit* (financiamento direto ao importador) (BNDES; MDIC, 2008).

Moçambique, Venezuela, República Dominicana e Chile (lembrando que esses financiamentos são de responsabilidade do Banco do Brasil (BB). Dados do Banco Central do Brasil (BCB, 2003) demonstram que, somente em 2003, foram US\$ 308 milhões destinados à modalidade financiamento sendo que deste montante 69% estavam relacionados a operações do setor de serviços. Do total das operações, 80% envolviam grandes empresas sendo que o destino das exportações foram África (48%), ALADI (30%), NAFTA (7%) e UE (6%) (BCB, 2003). Isso foi possível graças às mudanças nas regras de financiamento já realizadas no início do governo Lula da Silva. No caso do PROEX-financiamento, por exemplo, até 2003 ele era destinado prioritariamente ao financiamento de micro, pequenas e médias empresas. No entanto, a Resolução da Câmara de Comércio Exterior (CAMEX) 45, de 26.12.2003, passou a permitir o financiamento a grandes empresas nas operações de co-financiamento da Corporação Andina de Fomento (CAF)¹⁴⁴.

Esse mecanismo, já aprovado pela CAF, permite que o Proex financie 85% das exportações de bens e serviços, com garantias da própria Corporação, e que se financiem os gastos locais e o pagamento inicial a ser feito pelo importador das exportações brasileiras. Além disso, sempre que houver acordos governamentais relativos à execução de obras que não possam ser viabilizadas pelo BNDES, a CAMEX irá examinar, caso a caso, a oferta de financiamentos do PROEX (BCB, 2003, p. 113).

Portanto, no caso de obras de engenharia e construção realizadas na América Latina, além dos financiamentos do BNDES, as empresas também podiam obter financiamentos por meio do Banco do Brasil.

Além do setor de serviços, os demais setores que receberam maior volume de recursos em todo o período analisado (2003-2014) foram transporte (incluindo vendas externas da Embraer), máquinas e equipamentos, e agronegócio. Quanto ao destino das exportações destacam-se os países membros do Nafta, Aladi, Apec, EU e a África, principalmente Angola (BCB, vários anos)¹⁴⁵. Algo interessante de se notar é a perda de participação do setor de serviços principalmente na modalidade Financiamento. De 2003 a 2008, o setor de serviços representava de 40% a 69% dos financiamentos recebidos por essa modalidade. Em 2008, o setor que passa a receber o maior percentual de financiamentos (62%) foi o agronegócio, mantendo-se como aquele que mais recebeu recursos do PROEX-financiamento até 2013.

¹⁴⁴ No entanto, em 2007, a Resolução foi revogada pela Resolução nº 35 que, por sua vez, foi revogada pela Resolução nº 27 de 2008. Esta última resolução definiu que ficaria permitido ao PROEX-financiamento apoiar exportações brasileiras com faturamento bruto anual de até R\$ 600 milhões.

¹⁴⁵ Nos relatórios anuais do Banco do Brasil, há uma seção destinada às relações econômico-financeiras do Brasil com o exterior. Esta pesquisa analisou as informações relativas aos anos de 2003 a 2014.

Isso revela o peso que o setor adquiriu na pauta exportadora brasileira nesse período. Já em relação ao PROEX-equalização, foi o setor de transportes o que mais recebeu financiamentos até 2009 (83,3% em 2003, 62% em 2004, 73% em 2005, 72% em 2006, 71% em 2007, 68% em 2008). A partir daí os setores máquinas e equipamentos e serviços começaram a receber juntos maior volume de financiamentos (de 60 a 85%, os dois setores) (BCB, vários anos).

Em relação às medidas que visavam facilitar o processo de exportação, como a busca por um despacho aduaneiro mais rápido, por exemplo, algumas medidas foram eleitas como prioritárias: Modernização dos sistemas de administração e aduaneira e de comércio exterior¹⁴⁶, Estratégia nacional de simplificação do comércio exterior¹⁴⁷, Aperfeiçoamento da regulamentação aduaneira¹⁴⁸, Consolidação das normas de comércio exterior¹⁴⁹, Operacionalização das Zonas de Processamento de Exportação (ZPE)¹⁵⁰ e Exporta Fácil¹⁵¹ (MDIC, 2008).

Por fim, referente às medidas para melhoria da infraestrutura de transporte, podem ser destacados projetos para melhorar o escoamento da produção a ser exportada para regiões de zonas portuárias e a implantação de Sistemas de Segurança Portuária e Sistemas de Informações Portuárias (MDIC, 2008).

2. Agregar valor às exportações:

Este macro-objetivo buscava a agregação de maior conteúdo tecnológico e maior valor agregado aos produtos brasileiros a serem exportados. Nesse sentido, abrangia programas e ações voltados ao incentivo a investimentos em inovação por parte das empresas, e ao fomento à eficiência das cadeias produtivas nacionais (MDIC, 2008). Este objetivo estava relacionado, segundo a “Estratégia”, à meta da PDP de ampliação dos investimentos em P&D e em convergência com o Plano de Ação (2007-2010) do Ministério da Ciência e Tecnologia (MCTI).

Quanto aos programas para incentivar as empresas a investirem em inovação e em P&D, podem ser citados: Linhas de Financiamento Capital Inovador e Inovação Tecnológica

¹⁴⁶ As medidas envolvem ações para modernizar os sistemas de comércio exterior brasileiro que já são informatizados como, por exemplo, o SISCOMEX (Sistema Integrado de Comércio Exterior) (MDIC, 2008).

¹⁴⁷ A estratégia previa medidas para simplificar, racionalizar, harmonizar e facilitar as operações de comércio exterior. Dentre elas, destacam-se: tornar a emissão da licença de importação mais simples, padronizar normas e procedimentos operacionais e administrativos dos diversos órgãos do governo envolvidos com processos de comércio exterior, etc. (MDIC, 2008).

¹⁴⁸ O objetivo era harmonizar as normas brasileiras com as normas internacionais.

¹⁴⁹ Medidas adotadas pelas instituições brasileiras como o MDIC voltadas para a sistematização e divulgação das normas de comércio exterior, inclusive em seu site.

¹⁵⁰ São áreas cujas empresas instaladas devem exportar pelo menos 80% de sua produção.

¹⁵¹ Serviço fornecido pelos Correios que permite a exportação de produtos com valor até US\$ 50 mil.

(BNDES)¹⁵², FUNTEC (BNDES)¹⁵³, Apoio Financeiro às Atividades de P,D&I e à Inserção de Pesquisadores nas Empresas¹⁵⁴. Além desses programas, a Estratégia previa ainda outras medidas: Fomento à criação de fundos de Capital Empreendedor (*Venture Capital*, *Capital Semente*, etc.)¹⁵⁵, Apoio à Cooperação entre Empresas e Instituições Científicas e Tecnológicas (ICTs)¹⁵⁶, Sistema Brasileiro de Tecnologia (SIBRATEC)¹⁵⁷, Fortalecimento dos mecanismos de proteção à propriedade intelectual¹⁵⁸ (MDIC, 2008).

A Estratégia previa também os seguintes mecanismos voltados para o fomento das cadeias produtivas: Promoção da competitividade nas cadeias produtivas¹⁵⁹, Desenvolvimento de estratégias competitivas para cadeias produtivas selecionadas¹⁶⁰, Desenvolvimento de fontes alternativas de energia¹⁶¹ (MDIC, 2008).

3. Aumentar a base exportadora:

Aqui o objetivo era aumentar o número de empresas exportadoras, principalmente de micro, pequenas e médias empresas, por meio de capacitação e acesso à informação. Nesse sentido, uma das principais entidades envolvidas era o SEBRAE (Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas).

Em relação à capacitação e ao acesso à informação às empresas, inúmeros projetos, ações e mecanismos podem ser citados, envolvendo uma série de instituições: Mapeamento dos potenciais exportadores na indústria brasileira¹⁶², Programa de Internacionalização das Micro e Pequenas Empresas¹⁶³, Encontros de Comércio Exterior – ENCOMEX¹⁶⁴,

¹⁵² A primeira é voltada para o financiamento de ativos intangíveis, capacitação e engenharia e a segunda para projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação (MDIC, 2008).

¹⁵³ É um fundo do BNDES voltado para apoiar a inovação (BNDES, 2016).

¹⁵⁴ Inúmeras são as formas de financiamento às atividades de P,D&I nas empresas, inclusive bolsas de pesquisa do CNPq (MDIC, 2008).

¹⁵⁵ Estes programas tinham como objetivo financiar projetos inovadores de empresas que estavam em fase inicial de seu ciclo de vida (MDIC, 2008).

¹⁵⁶ Como o SEBRAE, no caso das micro e pequenas empresas, por exemplo.

¹⁵⁷ O SIBRATEC é operado pela FINEP (Financiadora de Estudos e Projetos) e tem o objetivo de aproximar empresas e a comunidade científica e tecnológica. Para mais informações ver: <<http://www.portalinovacao.mcti.gov.br/sibratec/#/sobre>>. Acesso em: 28 jun. 2016.

¹⁵⁸ Segundo a Estratégia, o Instituto Nacional de Propriedade Industrial (INPI) previa ações visando a criação de uma cultura de propriedade intelectual como, por exemplo, estimular a criação de marcas coletivas (MDIC, 2008).

¹⁵⁹ Ação integrada à PDP e gerida pela SDP do MDIC em conjunto com a ABDI e o MRE.

¹⁶⁰ Programas da ABDI voltados para setores específicos. Em 2008, a ABDI esperava apoiar empresas dos seguintes setores: “frutas processadas; têxtil e confecções; cosméticos; equipamentos médicos e odontológicos; plásticos; aeronáutico; coureiro-calçadista e artefatos; eletrônica industrial; madeira e móveis; autopeças; e indústria de defesa” (MDIC, 2008, p.18).

¹⁶¹ O principal programa era Programa de Desenvolvimento da Agroenergia gerido pelo MAPA e pelo MCT (MDIC, 2008).

¹⁶² Trabalho de mapeamento das empresas brasileiras com potencial exportador (MDIC, 2008).

¹⁶³ Projeto liderado pelo SEBRAE para apoiar a internacionalização das MPes brasileiras (MDIC, 2008).

¹⁶⁴ Encontros realizados pela SECEX para estimular o empresariado brasileiro a se lançar em atividades de comércio internacional (MDIC, 2008).

BrazilTradeNet¹⁶⁵, Portal do Exportador¹⁶⁶, Rede CICEX – Centros de Informações de Comércio Exterior¹⁶⁷, Aprendendo a Exportar¹⁶⁸, Primeira Exportação¹⁶⁹, Projeto Extensão Industrial Exportadora – PEIEx¹⁷⁰, Projeto Rede Nacional de Agentes de Comércio Exterior (Redeagentes)¹⁷¹, Apoio à Inserção Internacional de Pequenas e Médias Empresas Brasileiras¹⁷², Programa Nacional de Apoio Tecnológico à Exportação – PROGEX¹⁷³, Disponibilização de Serviços de Avaliação da Conformidade, Metrologia e Informação Tecnológica¹⁷⁴ (MDIC, 2008).

Linhas de crédito especial às MPEs – com faturamento de até R\$ 150 milhões anuais – também estavam previstas na Estratégia, em complemento aos mecanismos de créditos já previstos no Macro-objetivo 1: PROEX – Programa de Financiamento às Exportações¹⁷⁵, BNDES-exim Pré-embarque¹⁷⁶, BNDES-exim Pré-embarque Empresa-Âncora¹⁷⁷, Programa de Apoio à Revitalização dos Setores Intensivos em mão de obra – REVITALIZA¹⁷⁸, PROGER Exportação¹⁷⁹, Nordeste Exportação¹⁸⁰, CAIXA Internacional¹⁸¹. Destacam-se ainda mecanismos para diminuir os riscos dos exportadores: Fundo de Garantia para a

¹⁶⁵ Portal de comércio exterior (www.braziltradenet.gov.br) com informações importantes para os interessados em exportar como pesquisas de mercado. No entanto, o site não está mais disponível.

¹⁶⁶ O endereço www.portaldoexportador.gov.br que reunia várias informações sobre comércio exterior também não está mais disponível. As informações estão agora disponíveis através do seguinte endereço eletrônico <<http://www.investexportbrasil.gov.br/>>. Acesso em: 28 jun. 2016.

¹⁶⁷ Há unidades em várias cidades do país. Para mais informações ver <<http://www2.desenvolvimento.gov.br/sitio/secex/cicex/sitio/oQue/>> Acesso em: 28 jun. 2016.

¹⁶⁸ Material didático com um passo a passo sobre exportação. Disponível em: <<http://www.aprendendoaexportar.gov.br/inicial/index.htm>>.

¹⁶⁹ Apoio dado pela SECEX/MDIC às empresas que exportarão pela primeira vez (MDIC, 2008).

¹⁷⁰ “É um instrumento de caráter estruturante aos setores e de reforço da base exportadora do Brasil. O objetivo do PEIEX é estimular a competitividade e promover a cultura exportadora nas empresas, qualificando e ampliando os mercados para as indústrias iniciantes em Comércio Exterior” (APEX-BRASIL, 2016). Para mais informações, ver: <<http://www.apexbrasil.com.br/qualifique-sua-empresa-peieix>>. Acesso em: 28 jun. 2016.

¹⁷¹ Direcionado a empresas de pequeno porte com o objetivo de criar nelas uma cultura exportadora (MDIC, 2008).

¹⁷² “Desenvolvido nos termos do Acordo Quadro de Cooperação Brasil-União Européia, é gerido pela Secretaria de Tecnologia Industrial – STI/MDIC, em parceria com ABDI, Apex-Brasil, CNI, IEL, INMETRO, IPEA, MAPA, MCT (PROGEX), MRE, MDIC (Portal e Redeagentes) e SEBRAE” (MDIC, 2008, p.21).

¹⁷³ O objetivo é promover adequação técnica às micro, pequenas e médias empresas exportadoras ou com potencial exportador (MDIC, 2008).

¹⁷⁴ O objetivo do programa é facilitar o acesso a informações técnicas. A gestão é do INMETRO (MDIC, 2008).

¹⁷⁵ De acordo com o Banco do Brasil, este é o principal instrumento do governo brasileiro de financiamento às exportações de bens e serviços. Mais informações ver: <<http://bb.com.br/portallbb/page44,3389,3396,0,0,1,2.bb>> Acesso em: 28 jun. 2016.

¹⁷⁶ Ver nota 57.

¹⁷⁷ “Apoio à exportação indireta de bens e serviços que podem ser apoiados pelo BNDES, efetuada por intermédio de Empresa Âncora” (BNDES, 2016).

¹⁷⁸ Apoio a setores intensivos em mão de obra como couro e calçados, madeira e móveis, têxtil e confecções (MDIC, 2008).

¹⁷⁹ Operado pelo Banco do Brasil e pela Caixa Econômica Federal e destinado a empresas com faturamento anual de até R\$ 5 milhões. (MDIC, 2008).

¹⁸⁰ Programa gerido pelo Banco Nordeste tendo como um dos objetivos financiar insumos de produtos que serão exportados. (MDIC, 2008).

¹⁸¹ Programa da Caixa Econômica Federal voltado para operações no exterior. (MDIC, 2008).

Promoção da Competitividade – FGPC¹⁸², Seguro de Crédito para Micro, Pequenas e Médias Empresas¹⁸³, Fundo de Aval para as Micro e Pequenas Empresas – FAMPE¹⁸⁴ (MDIC, 2008).

4. Ampliar acesso a mercados:

Para que o cumprimento deste macro-objetivo fosse possível, foram estabelecidas quatro frentes de atuação: ampliar a rede de acordos internacionais, reforçar os instrumentos de inteligência e promoção comercial, superar barreiras não tarifárias às exportações brasileiras e incentivar a internacionalização das empresas brasileiras (MDIC, 2008).

Em relação aos acordos internacionais, a Estratégia afirma que a prioridade brasileira eram os acordos multilaterais, tendo como foro privilegiado a OMC (Organização Mundial do Comércio). No entanto, o país, juntamente com seus parceiros do Mercosul tentaram estabelecer acordos bilaterais, como o Acordo de Livre Comércio, firmado entre o Mercosul e Israel, além de outros que estavam em negociação durante o período anterior a 2008 (MDIC, 2008).

Quanto aos instrumentos de inteligência e promoção comercial, várias ferramentas são apontadas pela Estratégia com o objetivo de apoiar a inserção externa das empresas brasileiras. Dentre eles, destacam-se as ações realizadas pela APEX-Brasil para a promoção comercial e como: Promoção multissetorial¹⁸⁵, Promoção de complexos¹⁸⁶, Promoção do varejo¹⁸⁷ e Serviços de *Branding*¹⁸⁸. A APEX-Brasil também possui uma série de ferramentas que auxiliam na pesquisa de mercados, assim como a SECEX que possui o RADAR comercial que permite ao exportador ter acesso a uma série de informações sobre comércio exterior. Há ainda uma série de outras medidas, inclusive por setores, visando à promoção comercial, como os Projetos Setoriais Integrados (PSIs) da APEX (que será discutido em seguida) e os Setores de Promoção Comercial (SECOMs) do Ministério das Relações Exteriores (MRE) que auxiliam empresas brasileiras, fornecendo informações de mercados e apoio à realização de feiras e eventos no exterior (MDIC, 2008).

¹⁸² Fundo de Garantia direcionado para empresas com receita anual de até R\$ 60 milhões. “Esse fundo tem como finalidade garantir parte do risco de crédito das instituições financeiras nas operações de repasse das linhas do BNDES para as micro, pequenas e médias empresas exportadoras” (MDIC, 2008, p. 22).

¹⁸³ É uma modalidade de seguro que garante riscos pré-embarque e pós-embarque de empresas com receita anual de até R\$ 60 milhões e com exportações anuais de até US\$ 1 milhão (MDIC, 2008).

¹⁸⁴ Gerido pelo SEBRAE, com recursos próprios, tem como finalidade a prestação de garantias complementares às operações de financiamento às micro e pequenas empresas, inclusive para exportação (MDIC, 2008, p.23).

¹⁸⁵ Ações que visam promover a imagem do Brasil, como feiras e missões, dentre outras (MDIC, 2008).

¹⁸⁶ “Visa à promoção da imagem de setores específicos, sob as marcas: Sabor Brasil (alimentos e bebidas), Brasil Tecnológico (produtos e serviços de alta tecnologia), Casa Brasil (casa e construção), Moda Brasil (têxtil e confecções, calçados, joias e cosméticos) e Talento Brasil (indústrias criativas)” (MDIC, 2008, p.26).

¹⁸⁷ “Visa promover os produtos brasileiros junto ao consumidor final em cadeias varejistas” (MDIC, 2008, p.26).

¹⁸⁸ “Têm como objetivo posicionar os complexos produtivos brasileiros no mercado internacional, com uma abordagem setorial” (MDIC, 2008, p.26).

No que tange à superação das barreiras não-tarifárias às exportações brasileiras, a Estratégia aponta o aperfeiçoamento dos controles de sanidade para produtos de exportação da agropecuária, com o objetivo de implementação de dois projetos importantes: Sistema Informatizado de Vigilância Agropecuária Internacional (SIGVIG) e Sistema de Certificação Fitossanitária Nacional (CFN). Além disso, cita um programa liderado pelo INMETRO cujo objetivo era adequar os produtos brasileiros às normas internacionais em termos de metrologia, qualidade e avaliação da conformidade (MDIC, 2008).

Por fim, mas não menos importante, o incentivo à internacionalização das empresas brasileiras foi colocado como um importante mecanismo de acesso a novos mercados e oportunidade de ampliação das exportações. A integração produtiva era entendida como importante mecanismo de integração entre as economias, em um contexto em que o fluxo de investimentos vinha aumentando. A Estratégia argumenta ainda que, nos últimos anos, os países em desenvolvimento deixaram de ser apenas receptores de investimentos produtivos passando a serem também investidores.

O Brasil vem participando desse processo e, nos últimos anos, tem crescido o número de empresas brasileiras que decidem investir em outros países. Em 2006, as empresas brasileiras investiram mais de US\$ 28 bilhões fora do país. Entre 2006 e 2007, os investimentos das multinacionais brasileiras no exterior atingiram US\$ 36,5 bilhões, volume maior do que nos 12 anos anteriores. (MDIC, 2008, p. 29).

A internacionalização produtiva das empresas brasileiras é apontada como algo positivo, pois permite o acesso a novos mercados e, como consequência, leva ao aumento das exportações. Além disso, a internacionalização tende a gerar maior investimento em inovações tecnológicas e, com isso, maior competitividade das empresas (MDIC, 2008).

Nesse sentido, a Estratégia Brasileira de Exportação analisa como extremamente positiva a internacionalização produtiva das empresas brasileiras a qual faz parte dos objetivos dos programas estruturantes da PDP, mais especificamente, os Programas para Consolidar e Expandir a Liderança¹⁸⁹. Portanto,

O que a Política propõe é aumentar os investimentos desses setores com foco na internacionalização empresarial, impulsionando as empresas em direção ao mercado internacional por meio do investimento direto. A Estratégia Brasileira de Exportação complementa esses esforços, colocando a

¹⁸⁹ Como já analisado e também mencionado pela “Estratégia”, dentre os setores foco dessa política estavam o setor de carnes, siderúrgico, aeronáutico, mineração, papel e celulose, bioetanol, petróleo, gás natural e petroquímico.

internacionalização das empresas brasileiras como um de seus objetivos estratégicos (MDIC, 2008, p. 29).

Dentre as ações voltadas para a internacionalização das empresas brasileiras, a Estratégia destaca: Fortalecimento dos instrumentos de suporte internacionalização de empresas, Centros de Negócios da Apex-Brasil (*Brazil Trade Support Center*)¹⁹⁰, Centros de Distribuição¹⁹¹, Escritórios de Negócios¹⁹² e Vitrine Brasil¹⁹³. O principal instrumento apontado para dar suporte à internacionalização empresarial é o BNDES por meio de financiamento das “operações de internacionalização e de fortalecimento da estrutura empresarial das empresas brasileiras”, além da criação de subsidiária no exterior (MDIC, 2008, p. 29). Nota-se, portanto, que o papel do BNDES era colocado pelo próprio governo como fundamental para a internacionalização das empresas brasileiras no âmbito da PDP.

Deve-se destacar a criação de um Grupo de Trabalho para a Internacionalização de Empresas Brasileiras, sob a coordenação da CAMEX e com a participação de diversas instituições (MDIC, 2007-2010). Em 2009, um seminário realizado pelo Grupo, juntamente com a FIESP (Federação das Indústrias do Estado de São Paulo) culminou no lançamento de um documento intitulado *Termo de Referência: internacionalização de empresas brasileiras* que foi assinado pela CAMEX, MDIC, MF, MRE, BNDES, IPEA, APEX e ABDI.

O Termo de Internacionalização de Empresas Brasileiras se apresenta como um marco inicial sobre as discussões referentes à internacionalização e insere o governo como um facilitador desse processo. Nesse sentido, o documento apontava para uma atuação do Estado diferente daquela adotada por países como Coreia do Sul, Taiwan e China em que havia uma intervenção direta do Estado como indutor do processo de industrialização por meio da escolha de “campeões nacionais”, financiamentos, incentivos fiscais e participação estatal nos ativos das empresas. O Termo sugere que o Brasil deveria adotar uma postura no sentido de criar condições favoráveis para a internacionalização de empresas como eliminando barreiras administrativas e cambiais. No entanto, a análise das políticas industriais implementadas no Brasil no período em análise identificou que, embora medidas horizontais tenham sido adotadas, políticas verticais, isto é, medidas direcionadas para setores econômicos específicos

¹⁹⁰ Os CNs são bases da APEX-Brasil no exterior com o objetivo de dar apoio à internacionalização das empresas brasileiras (MDIC, 2008).

¹⁹¹ São Centros de Distribuição para facilitar a logística de distribuição dos produtos brasileiros no exterior.

¹⁹² “São estruturas de apoio aos executivos das empresas brasileiras que demandam espaço físico para suas relações empresariais em determinados países” (MDIC, 2008, p.30).

¹⁹³ Programa destinado a empresas que já exportam mas que necessitam reforçar sua imagem e posicionamento nos mercados-alvos (MDIC, 2008).

também foram adotadas, inclusive, com a escolha de “campeões nacionais” no âmbito dos “Programas para consolidar e expandir a liderança” da PDP, por exemplo.

No *Termo* afirmava-se ainda que a internacionalização de empresas é uma estratégia importante principalmente para os países emergentes “que formulam políticas para crescimento econômico sustentável” (BRASIL, 2009, p. 5). Nesse sentido, aponta que as estratégias de internacionalização empresariais não levam em conta apenas fatores externos, mas também a política econômica e industrial do país no qual ela está inserida. Assim, a interação entre governos – que buscam promover o desenvolvimento econômico – e empresas que objetivam expandir seus mercados internacionalmente, é apresentada como uma solução viável para a busca de ambos objetivos (BRASIL, 2009).

5. Incrementar as exportações de serviços:

Além dos setores produtivos, também se estabeleceu como macro-objetivo aumentar a exportação de serviços brasileiros, de acordo com objetivo também previsto na PDP cuja meta era de alcançar US\$ 39,5 bilhões em serviços exportados em 2010 (cerca de 1% do mercado mundial). Para tanto, várias ações foram previstas: aprimorar os sistemas de informação e gestão sobre o comércio de serviços, ampliar os créditos e desonerar as exportações, capacitar prestadores de serviços para o comércio exterior e promover a exportação de serviços. Cada uma dessas ações contava com uma série de ações, medidas e iniciativas (MDIC, 2008). Dentre as medidas, destacam-se a ampliação dos recursos e criação de uma nova linha de financiamento no âmbito do PROEX; programas direcionados aos setores software e serviços, como o PROSOFT; e ações realizadas pelo Departamento de Promoção Comercial (DPR) do Ministério das Relações Exteriores (MRE) e pela Apex-Brasil visando auxiliar os exportadores brasileiros de serviços, como disponibilização de informações comerciais e criação de projetos setoriais específicos (MDIC, 2008).

Deve-se ressaltar que no governo Rousseff políticas de incentivo à exportação e à internacionalização de empresas foram mantidas tendo sido incorporadas no âmbito da estrutura de ações do PBM tanto em sua dimensão estruturante quanto sistêmica. A internacionalização de empresas brasileiras e a formação de empresas globais também eram um dos objetivos do PPA 2012-2015. Também nesse período, o BNDES apoiou a internacionalização de empresas por meio de financiamentos e a APEX-Brasil continuou atuando por meio de ações direcionadas à promoção comercial e de apoio técnico. No entanto, para Cervo e Lessa (2014), ao contrário de seu antecessor, Rousseff não elaborou uma política de comércio exterior nem atuou em conjunto com o empresariado na elaboração de uma estratégia de inovação com vistas ao aumento da competitividade necessária à inserção

econômica internacional, tendo apenas dado continuidade “lerda e obstruída” às estratégias do governo anterior. No que tange especificamente à internacionalização produtiva das empresas brasileiras haveria uma percepção dos investidores brasileiros de que o governo Lula estimulou os investimentos, mas Rousseff não deu prosseguimento a esta política (CERVO, LESSA, 2014). Os empresários cobram uma verdadeira política de Estado com medidas coerentes e que tenham continuidade, para além dos financiamentos do BNDES.

Ao invés de avançar, Rousseff cogita na tributação de lucros no exterior e tolhe competitividade às empresas brasileiras. Por isso a expansão ocorre mais com empresas de serviço intensivas que de capital intensivas. As bem-sucedidas no exterior transferem para filiais funções nobres de inovação, inclusive exportam de lá em vez de exportar do Brasil, quando compram plantas ou se associam. Em suma, desejam os investidores brasileiros no exterior mais acordos de não bitributação, menos tributos sobre lucros no exterior e mais institutos de inovação tecnológica no Brasil (CNI, 2013 apud CERVO, LESSA, 2014, p. 147).

De qualquer forma, Cervo e Lessa (2014) afirmam que a internacionalização da economia brasileira teve continuidade durante os anos de 2011 a 2014 muito mais em razão de um processo espontâneo das empresas do que de políticas de estímulo por parte do Estado. O principal destino dos investimentos brasileiros no século 21, segundo os autores, foi a América do Sul, mas foi desviando-se para outros locais como Estados Unidos, Canadá, África, China e Europa em razão de restrições impostas pelos próprios países sul-americanos como políticas estatais de exploração de recursos primários (Bolívia e Equador), medidas de proteção à indústria (Argentina) e princípios ideológicos da ALBA (Venezuela). As questões referentes ao destino dos investimentos externos brasileiros serão discutidas no capítulo seguinte. De qualquer forma é interessante notar que, a princípio, a América do Sul foi o principal destino desses investimentos e que havia políticas de incentivo à internacionalização produtiva das empresas, ainda que elas não tenham se sustentado ao longo do tempo.

No quadro abaixo, estão listadas algumas ações e suas respectivas instituições responsáveis pela coordenação e/ou execução. Na próxima seção serão detalhadas as principais medidas efetivas realizadas pela APEX-Brasil, ABDI e BNDES no período direcionadas à internacionalização de empresas brasileiras, com foco na América do Sul.

Quadro 7. Principais ações e instituições estatais de apoio à internacionalização de empresas brasileiras.

INSTITUIÇÕES	APEX	ABDI	BNDES	OUTRAS
AÇÕES	Sistematização dos projetos de internacionalização para setores específicos – Projetos Setoriais Integrados (PSIs)	Criação de escritórios no exterior	Linha de financiamento internacionalização empresas brasileiras	BB – linhas de financiamento (PROEX)
	Criação de Centros de Distribuição (CDs) no exterior	Coordenação de missões realizadas na América Latina e Caribe	Criação de escritórios no exterior	PAIIMPME (Projeto de Apoio à Inserção Internacional de Pequenas e Médias Empresas – acordo Brasil – União Europeia)
	Apoio às empresas em missões e eventos no exterior (ex.: CNs)	Cooperação industrial com a América Latina	BNDES-EXIM	Acordos do Governo Federal para evitar dupla tributação
	Apoio à pesquisa de mercado	Coordenação de ações dentro do Programa de Integração Produtiva do MERCOSUL	BNDESPar	Ações voltadas à promoção comercial promovidas pelo DPR do MRE e suas divisões
	Apoio à promoção comercial (ex.: criação de marcas setoriais brasileiras)	Cooperação Industrial com a África	Fundo de Garantia à Exportação (FGE)	Setores de Promoção Comercial (SECOMS) do MRE
	Realização de eventos voltados para a promoção comercial em países da América Latina e Caribe			
	Gestão de Projeto de Promoção Comercial em mercados considerados prioritários			

Fonte: elaboração própria a partir de dados do *Termo de Referência* (inclusive quadro anexo elaborado pelo IPEA, 2009, p. 54-56 – adaptado), MDIC (2008), ABDI, APEX-Brasil, BNDES, MRE.

3.2 Principais ações e instrumentos de apoio à internacionalização das empresas brasileiras: os papéis da ABDI, da APEX-Brasil e do BNDES

Vários foram os instrumentos e ações de estímulo à internacionalização de empresas adotados no período como criação de linhas de financiamento específicas para apoio à

internacionalização, programas direcionados ao apoio técnico às empresas que desejavam se internacionalizar, ferramentas de auxílio à promoção comercial internacional, dentre outras medidas. A análise desses instrumentos revela que a América do Sul, embora não tenha sido a única região para a qual o governo voltou suas atenções em termos comerciais, certamente foi uma das principais.

Esta parte do trabalho analisa as principais medidas realizadas pela APEX-Brasil, ABDI e BNDES relacionadas à internacionalização empresarial, com foco na América do Sul. A escolha dessas três instituições se justifica, pois, foram as principais viabilizadoras dos projetos desenvolvidos no âmbito das políticas industriais e comercial em termos de internacionalização de empresas e integração sul-americana.

3.2.1 A ABDI (Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial)

Como já foi mencionado, a ABDI foi criada em 2004 pela Lei 11.080 com o objetivo de ser a instituição responsável pela execução da política industrial. No entanto, em razão de seu perfil institucional, acabou perdendo papel político para outras agências governamentais, sendo que suas funções acabaram se restringindo aos papéis de monitoramento, avaliação e assistência técnica da política industrial. No entanto, durante a PDP, a Agência exerceu papel importante na execução de medidas de integração produtiva, em conjunto com outras instituições.

Durante a PDP, além da ABDI ter constituído a Secretaria Executiva juntamente com o BNDES e o MF, a Agência também era responsável pela coordenação do Programa *Destaques Estratégicos* e pela gestão de dois programas de integração produtiva *Integração Produtiva com América Latina e Caribe* e *Integração com a África*, além de funções relacionadas ao monitoramento, gerenciamento e divulgação das ações relativas à política industrial. No que tange à integração produtiva com a América Latina e Caribe, o Relatório de Ações 2007-2010 da ABDI elenca uma série de ações realizadas em conjunto com outras instituições (ABDI, 2007-2010, p.17), das quais destacamos:

Aprovação de dois projetos do Fundo para a Convergência Estrutural e Fortalecimento Institucional do Mercosul (Focem); Criação do Programa de Integração Produtiva do Mercosul (PIP) e instalação/funcionamento do Grupo de Integração Produtiva do Mercosul (GIP); Inauguração de escritórios da Empresa Brasileira de pesquisa Agropecuária (Embrapa), ABDI, Agência de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex-Brasil) e BNDES em países da região; Desembolsos do BNDES no valor de US\$ 419 milhões em 2008, US\$ 418 milhões em 2009 e US\$ 720 milhões em

2010 para o financiamento de projetos em integração de infraestrutura na região (ABDI, 2007-2010, p. 17).

A ABDI também atuou diretamente em projetos visando à inserção internacional das empresas brasileiras (Programa 2870), tendo atuado em três eixos: Apoio à Inserção Internacional de Pequenas e Médias Empresas, Integração Produtiva do Mercosul e Cooperação Industrial Internacional (ABDI, 2007-2010). Segundo relatório da ABDI (2012), os projetos que compõem o Programa de Inserção Internacional:

[...] têm como objetivo (i) contribuir para a ampliação e consolidação de mercados para produtos brasileiros; (ii) promover a inserção internacional do setor produtivo, por meio da internacionalização de empresas e da diversificação das exportações, com maior valor agregado e (iii) buscar o estreitamento das relações industriais e econômicas com países da América Latina, Caribe e África. (ABDI, 2012, p. 123).

O principal programa desenvolvido dentro do primeiro eixo foi o PAIPME (Projeto de Apoio à Inserção Internacional de Pequenas e Médias Empresas Brasileiras). O programa foi lançado em 2007 – e se encerrou em dezembro de 2011 – sua gestão e execução ficaram a cargo da ABDI. Tratava-se de um programa com o objetivo de auxiliar – por meio de cooperação técnica em parceria com a União Europeia – pequenas e médias empresas brasileiras a se internacionalizarem.

Em relação ao segundo eixo, a ABDI atuou em conjunto com o Grupo de Integração Produtiva do Mercosul (GIP)

Designado para desenvolver iniciativas concretas entre os setores público e privado dos Estados-Partes, com a finalidade de otimizar as ações em curso e estruturar iniciativas que gerem investimentos na região (XXX Reunião Ordinária do CMC - ATA Nº 01/06), Reginaldo Arcuri, presidente da ABDI, é o coordenador brasileiro do GIP. “A integração produtiva não ocorrerá apenas por meio das forças de mercado. É preciso ação política, nesse caso políticas de apoio a cadeias produtivas regionais”, afirma o presidente da ABDI, atento às atribuições do GIP (ABDI, 2007-2010, p. 104).

Como medidas concretas, podem ser citados dois projetos de integração produtiva, propostos pelo Brasil e que receberam apoio do FOCEM: Programa de Adensamento e Complementação Automotiva no Âmbito do Mercosul¹⁹⁴ (valor US\$ 3.929.244,00¹⁹⁵) e

¹⁹⁴ Aprovado pela DEC.CMC Nº09/10 do MERCOSUL. O Programa ainda está em fase de execução. O Plano de Aquisições do Programa demonstra que as ações já executadas se referem a atividades de consultoria e treinamento para profissionais do setor automotivo. O público-alvo eram 100 empresas de pequeno e médio portes (30 argentinas, 45 brasileiras, 10 paraguaias e 15 uruguaias) previamente selecionadas de acordo com

Projeto Mercosul de Qualificação e Integração de Fornecedores da Cadeia Produtiva de Petróleo e Gás¹⁹⁶ (valor US\$ 3.672.236,19¹⁹⁷). Importante ainda destacar que, em novembro de 2014, também foi aprovado o Programa de Integração Produtiva do Setor de Brinquedos, pela Resolução 5214 do Grupo Mercado Comum (GMC) com a apresentação de um plano de ação para o período de cinco anos (2015-2019). As listas das empresas que participam do Programa de Adensamento e Complementação Automotiva no Âmbito do Mercosul estão anexas. Não conseguimos ter acesso às empresas participantes do Projeto Mercosul de Qualificação e Integração de Fornecedores da Cadeia Produtiva de Petróleo e Gás, porém, foi divulgada a informação de que o Termo de Adesão das empresas selecionadas foi assinado em junho de 2016 (INVESTE SÃO PAULO, 2016). Já o Programa de Integração Produtiva do Setor de Brinquedos, por não estar dentro do horizonte temporal dessa pesquisa não será detalhado.

Por fim, o terceiro eixo de atuação da ABDI – a cooperação industrial internacional – envolve ações como assinatura de acordos de cooperação internacional, realização de missões/seminários/*workshops*, dentre outras – com países da Europa, América Latina e Caribe, África, Oriente Médio, além dos Estados Unidos. Em razão dos objetivos dessa pesquisa destacaremos as ações referentes à cooperação industrial com América Latina e Caribe.

O relatório de atividades da ABDI (2007-2010) descreve uma série de iniciativas realizadas no período em vários países da região (Argentina, Bolívia, Cuba, Haiti, Paraguai, Uruguai, Venezuela e Colômbia), no entanto, fica evidente que o país que teve o maior número de projetos foi a Venezuela:

Entre os destaques das ações empreendidas na área de cooperação industrial com a América Latina e Caribe, estão os projetos industriais na Venezuela. Para implementá-los, a ABDI e o Ministério do Poder Popular para as Indústrias Leves e Comércio (MPPILCO) estabeleceram, em 2007, Termo de Cooperação Industrial que contempla o desenvolvimento de sete unidades

critérios específicos. No Brasil, foram selecionadas 44 empresas, 19 do Rio Grande do Sul e 25 da Grande ABC, segundo informações do site da ABDI. Para mais informações ver <<http://focem.mercosur.int/uploads/proyecto/automotriz-2.pdf>>. Acesso em: 05 dez. 2016.

¹⁹⁵ Desse total USD 2.960.881,00 foram financiados pelo FOCEM.

¹⁹⁶ Aprovado pela DEC.CMC N°11/10 do MERCOSUL. O projeto ainda se encontra em fase de execução. Também tem como público-alvo 100 PMEs dos Estados Membros do Mercosul, sendo 34 brasileiras (11 da região do ABC paulista e 23 do Rio Grande do Sul, segundo site da ABDI). De acordo com o plano de aquisição, apenas a “estruturação da governança do projeto” ainda não começou a ser executada que diz respeito a reuniões com o Presidente da ABDI com o objetivo de apresentar a metodologia e objetivos de implementação do projeto para as empresas do setor e demais envolvidos. Para mais informações ver: <<http://focem.mercosur.int/uploads/proyecto/petroleo%20y%20gas-9.pdf>>. Acesso em: 05 dez. 2016.

¹⁹⁷ Desse total USD 2.849.063,00 foram financiados pelo FOCEM.

fabris. A elaboração dos sete pré-projetos industriais, prevista na primeira fase dos trabalhos, foi realizada pela Fundação Certi, contratada pela ABDI, e resultou nos cadernos técnicos com as definições dos requisitos básicos (equipamentos, pessoas e capital) para a implantação de fábricas de válvulas, tubos e conexões de PVC, embalagens de vidro, latas e tampas metálicas, equipamentos de refrigeração industrial, equipamentos para processar alimentos e montagem de placas de circuito impresso, entregues ao governo da Venezuela em dezembro de 2008. Em agosto de 2010, a Venezuela assinou contrato com a Fundação Certi para o desenvolvimento dos trabalhos da segunda fase de dois projetos industriais: equipamentos para processar alimentos. (ABDI, 2007-2010, p. 109).

Deve-se destacar que, em relação à implantação das unidades fabris, o governo venezuelano comprometeu-se a dar prioridade à participação de empresas brasileiras nas fases seguintes de implementação do projeto. Segundo dados da ABDI foi cerca de R\$ 1 milhão investido pela Agência o que resultou em um retorno de R\$ 300 milhões em exportação de bens de capital e serviços (ABDI, 2014). Duas unidades fabris foram instaladas na Venezuela: uma fábrica de equipamentos para a refrigeração industrial e uma fábrica de equipamentos para o processamento de alimentos. O projeto contou com o apoio do Ministério das Relações Exteriores do Brasil e da ABIMAQ (Associação Brasileira de Indústrias de Máquinas e Equipamentos). A empresa GPSKal (*Global Projects and Support: Knowledge and Attitude for Life*) foi a responsável pela elaboração dos projetos das plantas físicas e acompanhamento das obras cuja execução ficou a cargo da construtora venezuelana PLUSMETAL C.A. e da fornecedora de estrutura metálica MEDABIL¹⁹⁸ (GPSKal¹⁹⁹).

Durante o governo Rousseff (2011-2014), além da função de monitoramento da política industrial, a ABDI tinha a responsabilidade de fazer a articulação entre o setor público e o privado no âmbito do CNDI, nos Conselhos de Competitividade Setorial e nos respectivos Comitês Executivos. A ABDI também continuou realizando atividades relacionadas à inserção internacional inclusive aquelas relativas à integração produtiva com a América Latina, como, por exemplo, o FOCEM Auto e o FOCEM Petróleo e Gás.

3.2.2 APEX-BRASIL (Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos)

¹⁹⁸ Empresa brasileira, do Rio Grande do Sul, com atuação em mais de vinte países. Disponível em: <<http://www.medabil.com.br/>>. Acesso em: 07 dez. 2016.

¹⁹⁹ Disponível em: <<http://www.gpskal.com.br/case/corpivensa-inicio-das-obras-em-villa-de-cura.gps>>. Acesso em: 07 dez. 2016.

A APEX (Agência de Promoção de Exportações) foi criada em 1997, durante o primeiro governo Cardoso, com o objetivo principal promover as exportações brasileiras e atuar de maneira conjunta com os setores público e privado. Em 2003, a Agência passa por uma reformulação constitucional: se desvincula do SEBRAE (Serviço Brasileiro de Apoio às micro e pequenas empresas) e ganha maior autonomia, passando a financiar-se da mesma forma que o chamado sistema “S”, além de passar a se chamar APEX-Brasil (Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos) (GUSSO et al., 2004).

A atuação da APEX-Brasil é dividida em cinco áreas, cada área agrupa um conjunto de ações: inteligência de mercado, qualificação empresarial, estratégia para internacionalização, promoção de negócios e imagem e atração de investimento. Em razão dos objetivos dessa pesquisa será dada prioridade à análise dos serviços oferecidos às empresas no auxílio de seus processos de internacionalização.

Segundo informações do próprio site da APEX-Brasil²⁰⁰, o Programa de Internacionalização de Empresas oferecido pela Agência “atende as empresas que buscam se expandir internacionalmente ou aquelas já internacionalizadas, mas interessadas em ampliar ou otimizar seu modelo de atuação global”. O programa oferece serviços que vão desde suporte para análise de mercado até apoio para a instalação no país de destino.

Um serviço interessante também oferecido pela APEX-Brasil são os Projetos Setoriais Integrados (PSIs), desenvolvidos junto com as entidades empresariais. As entidades que representam os setores empresariais, em conjunto com as empresas e com o apoio da APEX-Brasil, desenvolvem projetos visando a internacionalização das empresas, por meio, por exemplo, de uma página na *internet* onde as empresas podem montar suas vitrines virtuais, apresentando-se e divulgando seus produtos. Além disso, são promovidas missões comerciais, rodadas de negócios, participação em feiras internacionais, além de outras ações visando promover o Brasil e os produtos brasileiros. Os setores que fazem parte do projeto são: alimentos e bebidas; agronegócios; casa e construção; moda; economia criativa; máquinas e equipamentos; tecnologia; e saúde. Cada setor tem subdivisões e cada subdivisão possui um projeto específico e mercados-alvos pré-selecionados. Uma mesma empresa pode participar de projetos em diferentes subáreas. A JBS, por exemplo, faz parte do projeto de carne bovina e do projeto carne de frango e suína, dentro do setor de alimentos e bebidas. A empresa também tem participação no setor de modas, subdivisão couros.

²⁰⁰ Disponível em: < <http://www.apexbrasil.com.br/internacionalize-sua-empresa>>. Acesso em: 07 dez. 2016

O quadro 8 traz um resumo das principais atividades realizadas pela APEX-Brasil voltadas para a promoção comercial, com base nos relatórios da Agência disponíveis em seu site na internet. As atividades envolvem a realização de missões comerciais e apoio às empresas na participação em feiras internacionais. Além disso, pode-se notar o número de Projetos Setoriais (PSIs) existentes, bem como o número de setores e de empresas apoiadas pela Agência em algum de seus projetos. “É considerada como empresa apoiada aquela que participa dos projetos de promoção de exportações e investimentos da Apex-Brasil” (APEX-BRASIL, 2015, p. 30).

Deve-se ressaltar que já no primeiro ano do governo Lula da Silva, foram realizados 410 eventos internacionais entre feiras, projetos compradores/vendedores e missões comerciais e empresariais, envolvendo mais de 8 mil empresas (BCB, 2003). Os principais destinos foram África do Sul, Rússia, Oriente Médio, China e Índia, o que já revelava o objetivo da política externa e comercial brasileiras de se aproximar de outros países emergentes.

Quadro 8. APEX-Brasil: resumo de atividades (2009-2014).

ANO	FEIRAS/MISSÕES/ OUTROS EVENTOS	PROJETOS SETORIAIS INTEGRADOS (PSIs)	N. EMPRESAS APOIADAS	N. DE SETORES	NOVOS SETORES ²⁰¹
2009	842	79	10.362	72	Transportes, internacionais, serviços de arquitetura, biociências, genética
2010	940	80	13.362	80	Arquitetura, engenharia, publicidade e propaganda, design e tecnologia da informação
2011	977	74	12.403	81	Seis complexos produtivos tradicionalis ²⁰²
2012	1275	76	12.414	83	Seis complexos produtivos tradicionalis ²⁰³
2013	1164	82	12.880	84	Seis complexos produtivos tradicionalis
2014	967	70	10.786	84	Seis complexos produtivos tradicionalis

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados dos relatórios de gestão da APEX-BRASIL (2010; 2011; 2012; 2013; 2014; 2015). No site da APEX-Brasil, não foram disponibilizados os relatórios dos anos anteriores.

Segundo o relatório de gestão do MDIC (2007-2010), o MDIC e a APEX- Brasil, em colaboração com o MRE (Ministério das Relações Exteriores), realizaram uma série de atividades no período voltadas para a promoção comercial, sempre com participação ativa do empresariado. Dentre essas atividades, podem ser destacadas as várias viagens internacionais realizadas pelo Ministro Miguel Jorge (foram 103 entre 2007 e 2010), dentre as quais, 46 foram missões comerciais, das quais também participaram representantes de empresas brasileiras e estrangeiras. Outras dez missões comerciais foram chefiadas pelo secretário-

²⁰¹ As atividades da APEX-Brasil são organizadas em seis complexos produtivos: alimentos, bebida e agronegócio; casa e construção civil; entretenimento e serviços; máquinas e equipamentos; moda; e tecnologia e saúde. Os “novos setores” correspondem aos novos projetos assinados pela APEX-Brasil que, de acordo com os relatórios, estão ligados principalmente ao setor de serviços.

²⁰² O relatório de 2011 não menciona “novos setores”, apenas os seis complexos produtivos tradicionalmente atendidos pela Agência.

²⁰³ No relatório de 2012 o complexo “entretenimento e serviços” passa a se chamar “economia criativa e serviços”.

executivo Ivan Ramalho. As principais regiões sedes das missões foram América Latina, África (Norte da África, África Subsaariana e Sul da África) e Oriente Médio (MDIC, 2007-2010). A APEX-Brasil também realizou várias ações de promoção comercial. Segundo dados do MDIC,

Entre 2007 e 2010, a Apex-Brasil promoveu a participação de empresas brasileiras em mais de 3.100 eventos internacionais. Desse total, 1.357 foram feiras internacionais, 228 missões comerciais e 629 rodadas de negócios, entre diversos outros tipos de atividades de promoção comercial, que somaram mais 848 ações. Essas iniciativas foram realizadas em 74 países, incluindo o Brasil, que também sediou eventos internacionais de grande porte (MDIC, 2007-2010, p. 53).

No Quadro 9 constam as informações sobre as missões realizadas entre 2007 e 2010 nos países da América Latina com os respectivos setores. Nota-se que o principal destino das missões, no âmbito da América Latina, foi a Venezuela.

Quadro 9. Missões comerciais brasileiras na América Latina (2007-2009).

ANO	MISSÃO	PAÍS	EMPRESAS BRASILEIRAS	ENCONTROS REALIZADOS	SETORES
2007	VENEZUELA	VENEZUELA	150	200	Alimentos, Autopeças, Bens de capital, Equipamentos médicos e medicamentos, Infraestrutura, Software, Logística, Têxteis e confecções, Calçados e Cosméticos
2008	PARAGUAI	PARAGUAI	21	50	Automotivo, Alimentos e Bebidas, Construção Civil, Calçados, Têxteis e Casa e Construção.
2009	AMÉRICA LATINA	PANAMÁ, PERU E VENEZUELA	87	947	Alimentos e Bebidas, Casa e Construção, Eletro- eletrônicos, Máquinas e Equipamentos, Energia, Defesa e Construção Civil

Fonte: ASSESORIA INTERNACIONAL/MDIC apud MDIC (2007-2010, p. 51) (adaptado)²⁰⁴.

No entanto, os relatórios de gestão da APEX-Brasil correspondentes aos anos de 2010, 2011, 2012, e 2014²⁰⁵ revelam que os países da América do Sul que mais receberam missões empresariais no período foram Chile, Peru e Colômbia. Os principais setores empresariais eram casa e construção civil, máquinas e equipamentos, alimentos e bebidas, higiene/produtos

²⁰⁴ Os quadros originais possuem informações das missões comerciais realizadas para todos os países. No quadro adaptado, mantivemos apenas as informações relativas a países da América do Sul e condensamos em um único quadro.

²⁰⁵ O relatório de 2013 não traz a informação sobre os destinos das missões empresariais.

de limpeza, moda e medicamentos/saúde. Além das missões da América do Sul, outras regiões também receberam missões empresariais como Oriente Médio, África e Ásia.

Por fim, deve-se destacar a criação dos Centros de Negócios (CNs) da APEX-Brasil que também são importantes para a internacionalização das empresas brasileiras por oferecem serviços como apoio a eventos e rodadas de negócios e informações comerciais. Há oito CNs espalhados ao redor do mundo: Ásia (Pequim - China), no Oriente Médio (Dubai - Emirados Árabes Unidos), na América do Norte (Miami - EUA), na América Central e Caribe (Havana - Cuba), na Europa (Varsóvia - Polônia), no Leste Europeu (Moscou - Rússia), na África (Luanda - Angola) e em Bruxelas, na Bélgica (MDIC, 2014).

3.2.3 O BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social)

O BNDES foi criado em 1952 – ainda sem o “S” de social – durante o governo de Getúlio Vargas com o objetivo de ser “o órgão formulador e executor da política nacional de desenvolvimento econômico”, tendo exercido papel fundamental na industrialização brasileira (BNDES). As preocupações de cunho social passaram a integrar a política do Banco nos anos 1980, levando a agregação do “social” ao seu nome. Nos anos 1990, período de abertura econômica, o Banco teve participação importante no processo de privatizações de grandes empresas brasileiras.

Durante os governos Lula da Silva e Rousseff, o Banco teve fundamental importância no âmbito das políticas industriais, tendo atuado como importante braço da política externa e econômica dos governos. A estratégia brasileira de formação de grandes empresas e sua internacionalização, os chamados “campeões nacionais”, teve o Banco como seu principal instrumento viabilizador. O BNDES também foi um dos principais agentes financiadores dos projetos de integração regional na América do Sul (obras de infraestrutura), tendo sido, portanto, importante ator na política externa brasileira, em especial, em sua política de integração regional sul-americana. No entanto, o BNDES também foi uma das instituições que mais sofreu críticas – internas e externas – durante os governos petistas, tendo sido acusado por falta de transparência e de critérios objetivos na concessão de seus recursos.

O BNDES é o principal órgão brasileiro de concessão de financiamentos de longo prazo. O Banco possui uma série de instrumentos de financiamento que se dividem em produtos, linhas de financiamento e programas. Os produtos possuem regras específicas de financiamento e podem ser divididos em linhas de financiamento. Os programas têm caráter específico e temporário, de acordo com informações disponíveis no site do Banco.

Segundo informações contidas no site do Banco, as operações do BNDES podem ser realizadas de maneira direta – quando são contratadas diretamente com o Banco – ou indireta – quando há instituições financeiras credenciadas intermediando a operação. Os produtos também podem ser automáticos – para aqueles projetos de financiamento com valores inferiores ou iguais a R\$ 20 milhões que não precisam passar por aprovação do BNDES, apenas da instituição financeira credenciada pelo Banco –, e não automáticas – que, embora indiretas, precisam passar por aprovação prévia do Banco²⁰⁶.

As principais fontes de financiamento do Banco são: FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador), PIS-PASEP (Programa de Integração Social/Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público), Tesouro Nacional e Debêntures do BNDESPAR (BNDES Participações S.A), além de fontes externas como Agências Governamentais e Instituições Multilaterais.

Dentre os principais produtos oferecidos pelo BNDES, destacamos o BNDES Finame, o BNDES Finem e o BNDES-Exim. O BNDES Finame tem como objetivo financiar a produção e aquisição de máquinas e equipamentos nacionais. O BNDES Finem está voltado para o financiamento de empreendimentos de valor igual ou superior a R\$ 20 milhões e divide-se em várias linhas de financiamento com condições de financiamento específicas para cada área as quais estão divididas em: infraestrutura; indústria, comércio, serviços e agropecuária; desenvolvimento social e urbano; linha aplicada a investimentos em inserção internacional; linha aplicada a investimentos e inovação; linhas aplicadas a investimentos em meio ambiente. A participação dessa linha em relação ao total dos desembolsos do BNDES cresceu consideravelmente durante os governos Lula da Silva e Rousseff, apresentando uma perda de participação apenas nos anos 2008 e 2010. Em 2003, por exemplo, o Finem representava 27,5% do total de recursos desembolsados pelo Banco. Em 2009, ele já representava 55%. Após ter perdido participação nos desembolsos em 2010, passando para 26,9%, o Finem foi a linha do BNDES que mais ofereceu recursos durante todo o primeiro mandato de Rousseff, fechando o ano de 2014 em 44,5% (BNDES). Dentre as linhas do Finem, para os fins dessa pesquisa, deve-se destacar a linha voltada para inserção internacional/internacionalização.

O BNDES Finem Internacionalização pode ser solicitado por empresas brasileiras (inclusive com subsidiárias em outro país) ou empresas estrangeiras cujo acionista majoritário

²⁰⁶ Deve-se ressaltar que em 2017 o Banco passou por uma reestruturação em suas políticas de financiamento. Tendo em vista que esta pesquisa se limita até o ano de 2014 foram considerados os critérios vigentes até aquela data. Portanto, informações aqui presentes podem não condizer com as atuais políticas do Banco, e, obviamente, com as informações atualizadas em seu site.

seja controlado por pessoa física residente no país ou por pessoa jurídica de direito público interno. Esta linha financia projetos ou investimentos externos acima de R\$ de 20 milhões. Não à toa, para todos os anos analisados, sempre mais de 90% dos recursos foram destinados a grandes empresas. Vários são os empreendimentos que podem ser financiados por esta modalidade, segundo dados do próprio BNDES²⁰⁷:

- participação societária em empresas estrangeiras;
- aquisição, implantação, ampliação ou modernização de unidades produtivas;
- gastos com canais de comercialização e/ou centros de pesquisa e desenvolvimento (P&D) no exterior;
- investimentos em projetos destinados à implantação, ampliação e/ou modernização de unidades no exterior;
- gastos em comercialização, marketing e aquisição de marcas;
- investimentos e gastos em desenvolvimento tecnológico e capacitação, incluindo a aquisição ou licenciamento de patentes, treinamentos e certificação.

Outro produto do BNDES que tem influência no processo de internacionalização das empresas é o BNDES Exim, pois ele é voltado ao financiamento da produção (fase pré-embarque) e comercialização (fase pós-embarque) de bens e serviços destinados à exportação. Ele se divide em três linhas de financiamento: BNDES Exim Pré-embarque, BNDES Exim Pós-embarque e BNDES Exim Automático²⁰⁸. Por este produto são passíveis de financiamento bens de capital (máquinas, equipamentos, caminhões, outros) e bens de consumo (calçados, vestuário, móveis, outros), desde que atendam aos critérios do BNDES (para o primeiro grupo, devem ser credenciados pelo BNDES, possuírem índice de nacionalização ou estarem enquadrados no Processo Produtivo Básico; para o segundo grupo deve conter o índice de nacionalização, segundo critérios definidos pelo BNDES). Podem solicitar o financiamento “empresas produtoras e exportadoras de todos os portes, constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sede e administração no país” (BNDES). Quanto à representatividade do BNDES Exim, em relação aos desembolsos totais do Banco, em 2003, ele representava 35,5%, mas foi perdendo importância ao longo do tempo, sobretudo no governo Rousseff, sendo que em 2014 este produto representava apenas 5,5% dos totais desembolsados. Deve-se ainda destacar que dentro da linha pós-embarque existe uma

²⁰⁷ Para mais informações ver: < <http://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home> > Acesso em: 15 dez. 2016.

²⁰⁸ O apoio à comercialização se dá por meio da abertura de uma linha de crédito com a intermediação de agente financeiro exterior.

modalidade exclusivamente voltada para o financiamento à exportação de serviços nacionais, incluindo construção civil e serviços de engenharia e arquitetura, dentre outros (BNDES).

Em relação às linhas de financiamento pré e pós-embarque, dados do relatório de gestão do MDIC (2007-2010) demonstram que houve, no período²⁰⁹, um aumento das linhas de financiamento pré-embarque e pós-embarque na ordem de 165%, sendo que, o maior volume de recursos (US\$ 8,9 bilhões) foi destinado às operações pré-embarque contra US\$ 2 bilhões para as pós-embarque. Segundo o MDIC (2007-2010, p. 66), os financiamentos destinaram-se “principalmente, à comercialização de aeronaves e exportações de bens e serviços brasileiros para países da América Latina e Caribe”. Deve-se ainda notar que, para todos os anos analisados, quase a totalidade dos recursos (sempre mais de 90%) foi destinada a grandes empresas, segundo dados do BNDES Transparência.

No Quadro 10, pode-se notar o volume de recursos disponibilizados pelo BNDES Exim entre os anos de 2003 a 2014. Nota-se que houve um aumento dos recursos, principalmente entre os anos de 2007 a 2010.

Quadro 10. Valores desembolsados pelo BNDES-Exim (2003 a 2014).²¹⁰

ANO	VALOR (US\$ BILHÕES)
2003	4,0
2004	3,9
2005	5,9
2006	6,4
2007	4,2
2008	6,6
2009	8,3
2010	11,2
2011	7,6
2012	5,5
2013	7,1
2014	4,4
TOTAL	75,1

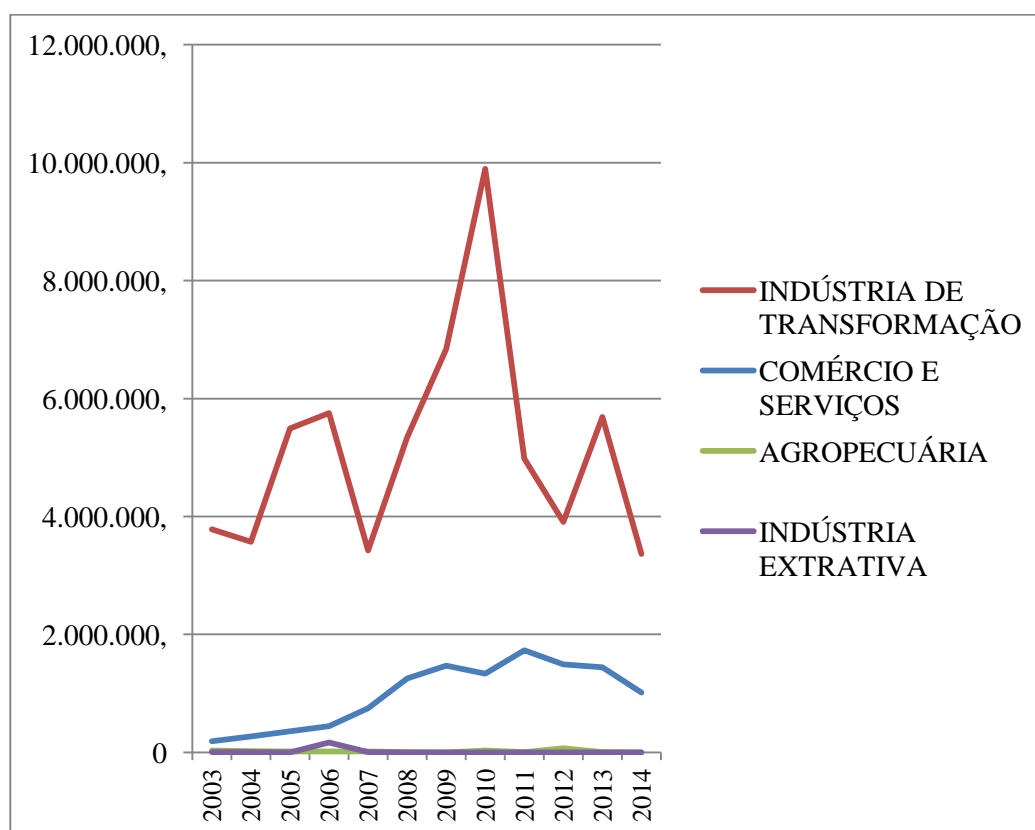
Fonte: BCB (2003, 2004 ... 2014)

²⁰⁹ Para o ano de 2010, os dados se referem até o mês de setembro.

²¹⁰ Os valores englobam as duas principais linhas de financiamento do banco: BNDES-Exim pós-embarque e BNDES-Exim pré-embarque.

Quanto aos valores dos desembolsos do BNDES para exportação (modalidades pré e pós-embarque), o setor que mais recebeu recursos, durante o período analisado, foi a indústria de transformação que, entre 2003 a 2014, recebeu um total de US\$ 62 bilhões, seguida pelo setor de comércio e serviços (US\$ 11,7 bilhões). É interessante notar que, embora a indústria de transformação tenha recebido o maior volume de recursos, comércio e serviços também apresentou crescimento em relação aos valores desembolsados pelo BNDES para aquele setor. Dentro do setor de comércio e serviços, o ramo da construção civil foi o que mais recebeu desembolsos do BNDES: 82% em relação ao total.

Gráfico 4. Desembolsos do sistema BNDES para exportação por setor CNAE²¹¹ – 2003-2014 (US\$ mil).



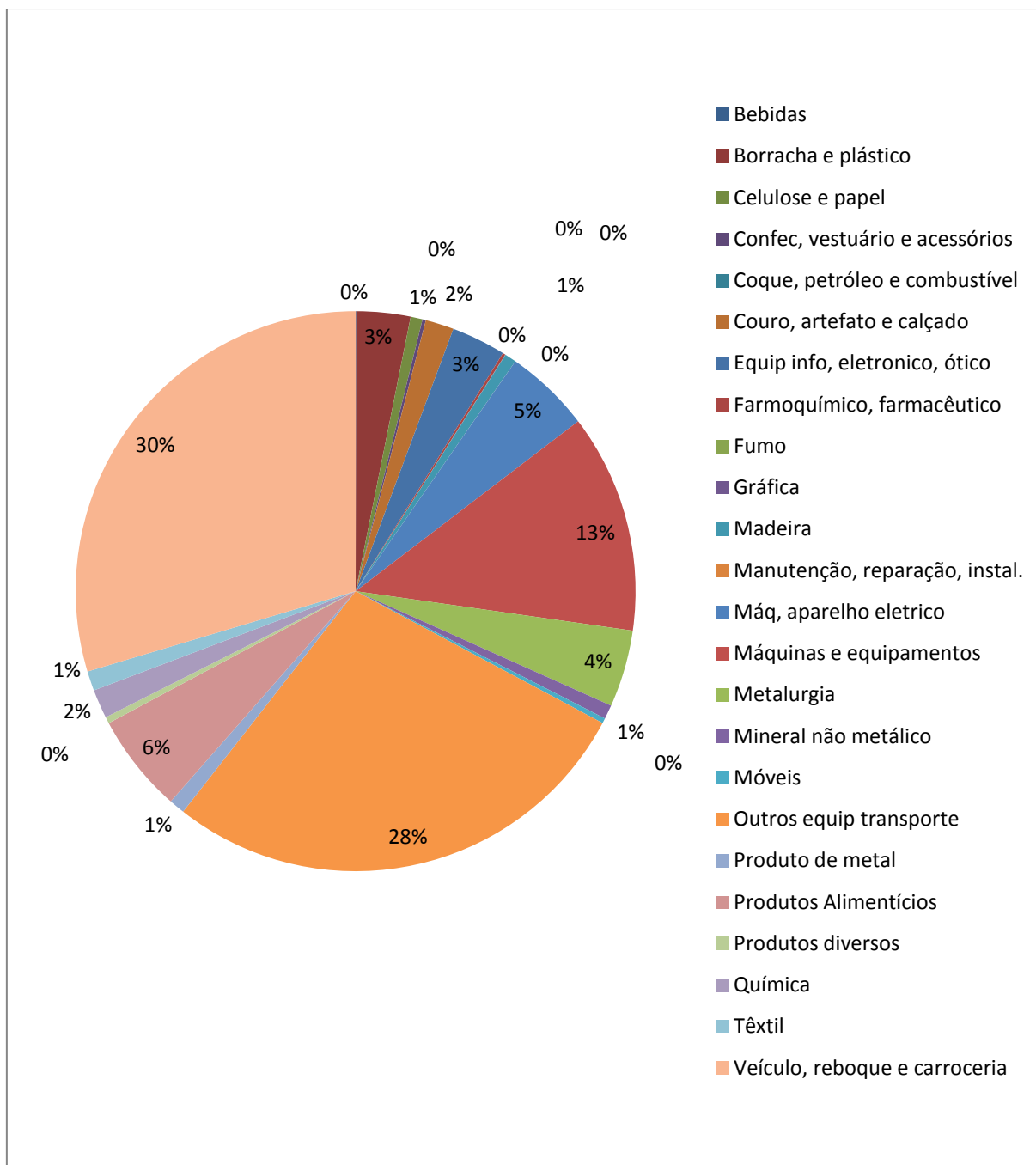
Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do BNDES Transparência (2016).

Quanto à indústria de transformação, os dados desagregados disponibilizados pelo BNDES demonstram que os cinco setores que mais receberam recursos destinados à exportação (BNDES Exim) foram: veículo, reboque e carroceria; outros equipamentos de

²¹¹ Classificação Nacional de Atividades Econômicas.

transporte; máquinas e equipamentos; produtos alimentícios; máquinas e aparelhos elétricos. Nota-se, no Gráfico 4, que apenas os setores veículos, equipamentos de transporte e máquinas e equipamentos somaram juntos mais de 70% do total dos recursos do BNDES para exportação destinada à indústria de transformação, no período de 2003 a 2014, o que revela o peso que a indústria de bens de capital teve na absorção dos recursos.

Gráfico 5. Desembolsos do sistema BNDES para exportação – indústria de transformação – 2003-2014 (US\$ mil).



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do BNDES Transparência (2016).

Em relação aos recursos do BNDES destinados ao financiamento de obras de infraestrutura estes se enquadram dentro da modalidade pós-embarque do BNDES-Exim.

Tabela 1. Desembolsos BNDES pós-embarque 2003-2014 (US\$ mil).

Desembolsos BNDES Pós-embarque das exportações financiadas por categoria de uso													
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	
Valores em US\$ mil													
Obras de infraestrutura - América do Sul	50.262	173.556	281.303	68.850	368.891	267.803	381.299	617.600	850.754	373.145	674.029	306.538	
Obras de infraestrutura - Demais da América Latina	70.553	54.497	72.679	99.581	55.228	160.586	182.054	68.957	168.362	419.301	354.180	200.048	
Obras de infraestrutura - África	-	-	-	-	145.173	522.125	757.791	148.113	458.504	648.734	265.974	445.165	
Bens de capital - Todas as regiões	1.878.751	1.699.698	2.318.768	1.693.480	128.258	743.823	829.058	1.553.297	1.218.781	732.811	1.150.847	1.054.888	
Outros setores - Todas as regiões	25.774	12.677	23.956	596	-	-	-	4.498	4.000	4.591	56.936	33.536	
Total	2.025.340	1.940.427	2.696.705	1.862.506	697.551	1.694.337	2.150.202	2.392.466	2.700.402	2.178.582	2.501.966	2.040.175	

Fonte: BNDES transparência, 2016 (adaptado).

Do total de desembolsos do BNDES pós-embarque, realizados entre os anos de 2003 a 2014, 18% (ou US\$ 4,40 bilhões) foram destinados às obras de infraestrutura na América do Sul. Juntas as obras de infraestrutura na América do Sul, América Latina e África, corresponderam a 39% do total de recursos destinados pelo Banco por meio da modalidade pós-embarque, nos doze anos analisados, o que demonstra a relevância desse setor em termos de recebimento de recursos.

Quanto ao destino dos recursos, dados do BNDES demonstram que os principais países de destinos das exportações que receberam desembolsos do BNDES pela modalidade pós-embarque, entre os anos de 2003 e 2014, foram Estados Unidos, Angola, Argentina, Venezuela e República Dominicana. Em relação à América do Sul, o Peru também foi um importante destino dos recursos, principalmente a partir de 2010 (com exceção de 2012, quando não houve desembolso). O valor total desembolsado pelo Banco no período dentro desta modalidade foi de US\$ 24,9 bilhões, sendo que US\$ 8,7 bilhões das exportações financiadas tiveram como destino os Estados Unidos (35%), US\$5,4 bilhões na América do Sul (22%) e US\$ 3,6 bilhões na África (14%).

No que tange às principais empresas exportadoras receptoras dos desembolsos pela modalidade pós-embarque, apenas dados a partir de 2009 estão disponíveis. Entre 2009 e 2014, uma média de trinta empresas²¹² foi beneficiada por esta modalidade de financiamento o que revela, de fato, uma concentração de recursos. Dentre as empresas que mais receberam este tipo de financiamento, destacam-se as construtoras Norberto Odebrecht S/A, Queiroz Galvão S/A, Andrade Gutierrez S/A e Camargo Corrêa S/A. Dentre as empresas de engenharia e construção, a empresa que recebeu maior volume de recursos entre 2009 e 2014 foi a Odebrecht. Dos quase US\$ 14 bilhões desembolsados pelo BNDES no período, 41,15% tiveram a Odebrecht como beneficiária. No entanto, a empresa que mais recebeu recursos do BNDES foi a EMBRAER, empresa brasileira fabricante de aeronaves que, sozinha, recebeu 42% ou US\$ 5,8 bilhões.

Assim, os dados do BNDES Transparência demonstram que as empresas de engenharia e construção foram fortemente beneficiadas no período pelos recursos ofertados pelo Banco. Tais empresas atuaram principalmente em projetos de infraestrutura em vários países da região sul-americana. Nesse sentido, além de o BNDES ter sido importante fonte de recursos, também foi utilizado como braço político dos governos do período na medida em que viabilizou obras de infraestrutura regional ao mesmo tempo em que permitiu que o Brasil

²¹² O número variava de ano para ano, sendo que o mínimo no período foi de 17 e o máximo de 40 empresas beneficiadas.

demonstrasse uma “vontade política” de arcar com alguns custos da integração, além de ter criado condições favoráveis à internacionalização de empresas na região.

Importante salientar que, embora o BNDES financie obras de infraestrutura no exterior, a operação é sempre realizada tendo uma empresa brasileira como beneficiária dos recursos. A liberação dos financiamentos estava condicionada à contratação de empreiteiras brasileiras e ao uso de bens nacionais, segundo os critérios do BNDES. Vários documentos do governo brasileiro ressaltam a importância dos financiamentos do BNDES para as obras de infraestrutura na América Latina e, especialmente, na América do Sul, ainda que o Banco seja nacional e não esteja diretamente relacionado aos processos de integração regional. Uma das dificuldades encontradas pela pesquisa foi diferenciar, dentre os valores desembolsados pelo Banco para obras de infraestrutura, quanto foi direcionado especificamente para os projetos da carteira IIRSA/COSIPLAN.

Entre os anos 2000 e 2010, foi elaborada no âmbito da IIRSA uma carteira com mais de 500 projetos de infraestrutura nas áreas de transporte, energia e comunicação os quais foram organizados em nove “Eixos de Integração e Desenvolvimento” (EIDs). Os eixos foram definidos a partir de estudos técnicos que levaram em consideração características geográficas, sociais e comerciais, verificando, por exemplo, a presença de população e de fluxos de comércio. Também foi definida pelos Estados membros uma “Agenda de Implementação Consensuada” (AIC) com 31 projetos considerados prioritários com forte impacto na integração física de seus territórios, os quais deveriam ser implementados entre os anos de 2005 a 2010. Ademais, foram desenvolvidos projetos complementares chamados de “Processos setoriais de integração” (PSIs) voltados para a melhoria da competitividade e promoção do crescimento sustentável da região. Tais projetos são complementares, pois visam identificar os obstáculos – normativos e institucionais – para a execução dos projetos de infraestrutura básica (IIRSA/COSIPLAN²¹³). Posteriormente, com a criação da UNASUL²¹⁴ os projetos da IIRSA são incorporados pelo COSIPLAN (Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento). Em 2014, o COSIPLAN já contava com 579 projetos distribuídos em nove Eixos de Integração e Desenvolvimento, totalizando o valor de US\$ 163.324,5 milhões (UNASUL, 2014).

A importância dada pelo governo ao BNDES para o financiamento de projetos de infraestrutura da América do Sul, desde o início do governo Lula da Silva, pode ser exemplificada pela realização do *Seminário Internacional de Co-Financiamento*

²¹³ Disponível em: <<http://www.iirsa.org/>>. Acesso em: 05 jan. 2017

²¹⁴ A UNASUL é criada em 2008, mas seu Tratado Constitutivo entre em vigência em 2011.

BNDES/CAF: Prospecção de Projetos de Integração Física Sul-Americana, promovido pelo BNDES em sua sede no Rio de Janeiro, em 2003 (BNDES, 2003). Na ocasião, as delegações dos países da região apresentaram 23 projetos na área de infraestrutura. Também foi anunciada a criação de um Departamento de Integração Sul-Americana no âmbito da área de comércio exterior do BNDES. Informe de 2004 do BNDES também afirma que, a partir de 2003, a integração sul-americana passou a fazer parte da missão do BNDES.

Além do BNDES, outras instituições financeiras regionais (GUDYNAS, 2008) tiveram papel importante no financiamento dos projetos de infraestrutura latino-americanos, como BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento), CAF (Corporação Andina de Fomento), FONFLATA (Fundo da Bacia do Prata) e BANDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social) da Venezuela²¹⁵. “Essas instituições são fundos ou bancos, que têm a particularidade de estar nas mãos dos próprios governos da América Latina” cujo protagonismo foi, em parte, atribuído ao surgimento de governos progressistas na região (GUDYNAS, 2008, p.23)²¹⁶. Importante lembrar que BID, CAF e FONPLATA integram o Comitê de Organização Técnica da IIRSA que funciona atualmente no âmbito da COSIPLAN, enquanto que o BNDES e o BANDES são bancos nacionais, não atrelados diretamente a blocos regionais e, por isso, devem responder aos interesses nacionais (GUDYNAS, 2008).

A importância que foi atribuída à região pela política externa brasileira, principalmente nos governos Lula da Silva, e o papel do BNDES como principal viabilizador dessa política, foi notada pelos relatórios do Banco Central de 2003, 2004 e 2005:

Na estratégia governamental, observa-se a tentativa oficial de recolocar a integração da América do Sul no centro das prioridades da política externa brasileira. Esse projeto de integração, denominado IIRSA, está sendo desenvolvido nos âmbitos político, de integração econômica e física. Assim, foram criadas linhas de financiamento do BNDES para Venezuela (US\$ 1,05 bilhão), Bolívia (US\$ 600 milhões), Uruguai (US\$ 50 milhões), e Argentina (US\$ 1 bilhão). Esse é mais um elemento que corrobora a importância estratégica dos países sul-americanos para o Brasil. (BCB, 2003, p. 116).

É importante salientar que o BNDES tem efetivamente atuado como agente de financiamento do governo brasileiro na esfera da Iniciativa para a Integração da Infra-Estrutura Sul-Americana (IIRSA), tendo aumentado o volume de recursos destinados ao financiamento de projetos de infraestrutura

²¹⁵ Importante lembrar que em 2009 foi fundado o Banco do Sul pelos presidentes Argentina, Bolívia, Brasil, Equador, Paraguai, Uruguai e Venezuela.

²¹⁶ Gudynas (2008) cita outras instituições financeiras regionais: Banco Centroamérica de Integración Económica (BCIE), Banco Latino Americano de Exportaciones (BLADEX), Caribbean Development Bank (CDB) e Fundo Latino Americano de Reservas (FLAR).

em implantação em diferentes países, entre os quais a Venezuela, o Paraguai, o Peru e o Equador (BCB, 2004, p. 101).

O BNDES-Exim reuniu todos os projetos relacionados à Iniciativa para a Integração da Infra-Estrutura Sul-Americana (IIRSA), lançada em 2003. No ano, foram realizados desembolsos de US\$300 milhões, além de terem sido aprovadas e contratadas operações no montante de US\$1,1 bilhão, destacando-se os seguintes países e obras: Argentina, Gasoduto San Martín (US\$200 milhões) e Gasoduto Norte (US\$37 milhões); Chile, ampliação do metrô de Santiago (US\$182 milhões); Paraguai, rodovia Ruta 10 (US\$77 milhões); Venezuela, Hidrelétrica La Vueltona (US\$121 milhões), Linha 4 do metrô de Caracas (US\$108 milhões), Linha 3 do metrô de Caracas (US\$78 milhões) e Fondo de Desarrollo Agropecuario, Pesquero, Florestal e Afines (Fondafa) (US\$20 milhões). (BCB, 2005, p. 103).

Assim, fica claro que, embora o BNDES não estivesse diretamente relacionado aos projetos de integração regional, a integração sul-americana passou a fazer parte de sua missão e o Banco transformou-se em um importante instrumento de ação da política externa brasileira que elegeu a América do Sul como um espaço político e econômico prioritário.

Um dos mecanismos que facilitou a atuação do BNDES como um dos principais financiadores das obras de infraestrutura na América do Sul foi o CCR (Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos). O CCR é um sistema de compensação de pagamentos, firmado em 1982 no âmbito da ALADI com o objetivo de facilitar o intercâmbio comercial regional²¹⁷. A cada quadrimestre, os bancos centrais dos países conveniados realizam as compensações – em dólares norte-americanos – de modo que apenas é transferido de um banco o saldo resultante das transações realizadas no período. Além de evitar transferências em dólares desnecessárias (já que apenas a diferença dos valores transacionados entre os países será transferida), o CCR também passou a ser utilizado, a partir de 2003²¹⁸, como uma garantia aos empréstimos realizados pelo BNDES, já que, caso um país não honre o pagamento, um mecanismo chamado de PAP (Programa Automático de Pagamento) é acionado, por meio do qual é realizado um parcelamento da dívida. Para Valdez (2011, p. 85), “ao vincular os financiamentos às garantias do CCR, o BNDES criou condições iniciais para inserção no mercado sul-americano”. Relatório de 2003 do Banco do Brasil também demonstra a importância do CCR para as relações sul-americanas: “O CCR é o mecanismo mais importante para viabilizar a expansão do comércio intra-regional e permitir a

²¹⁷ Para mais informações ver: <https://www.bcb.gov.br/Rex/CCR/resumo_ccr.asp>. Acesso em: 06 jan.2017.

²¹⁸ Isso foi possível graças à Resolução nº44 da CAMEX que passou a permitir que o CCR fosse utilizado como única garantia de financiamento desde que pelo Banco Central do país importador. Anteriormente, era necessária uma avaliação individual dos países conveniados (VALDEZ, 2011).

participação das empresas brasileiras no projeto Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Sul-Americana (IIRSA)” (BCB, 2003, p. 114).

Além das linhas de financiamento já mencionadas, pelas quais o BNDES apoiou (e apoia) a inserção internacional do Brasil por meio do incentivo à exportação, o Banco também possui uma subsidiária, o BNDESPAR (BNDES Participações S.A) pela qual oferece apoio a empresas brasileiras por meio de instrumentos de renda variável, como um complemento a seus produtos de financiamento. Assim, o BNDES atua por meio de investimentos diretos em empresas, fundos de investimentos ou títulos de dívida corporativa.

A atuação internacional do BNDES seja por meio de financiamentos às obras de infraestrutura regional, seja pelo aumento dos financiamentos voltados à internacionalização de empresas brasileiras foi possível graças às mudanças no seu estatuto do Banco ocorrida ainda em 2002, durante o governo Cardoso, (às quais Lula da Silva deu continuidade), o que garantiu maior autonomia e agilidade à instituição (VALDEZ, 2011).

O Decreto nº 4.418 de 2002, que alterou o estatuto do BNDES, passou a permitir a constituição de subsidiárias no exterior. Outra alteração no estatuto foi realizada em 2007, pelo Decreto nº 6.322, que passou a permitir ao Banco “financiar a aquisição de ativos e investimentos realizados por empresas de capital nacional no exterior, desde que contribuam para o desenvolvimento econômico e social do País” (BRASIL, 2002). Em 2008, o BNDES também passa a poder constituir subsidiárias no exterior (DECRETO Nº 626). Por fim, o n.76.635 de 2011 passou a permitir

[...] utilizar recursos captados no mercado externo, desde que contribuam para o desenvolvimento econômico e social do País, para financiar a aquisição de ativos e a realização de projetos e investimentos no exterior por empresas brasileiras, subsidiárias de empresas brasileiras e empresas estrangeiras cujo acionista com maior capital votante seja, direta ou indiretamente, pessoa física ou jurídica domiciliada no Brasil, bem como adquirir no mercado primário títulos de emissão ou de responsabilidade das referidas empresas (BRASIL, 2002).

Segundo Valdez,

O BNDES ficou então sujeito à supervisão do Ministério de Estado do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, podendo instalar e manter, no país e no exterior, escritórios, representações ou agências. O BNDES passou, dessa forma, a ser o principal instrumento financiador da política de investimento do governo federal no exterior (VALDEZ, 2011, p.46).

Assim, mediante as alterações no estatuto do Banco, foi possível sua própria internacionalização e o fortalecimento do apoio à internacionalização das empresas brasileiras. Em 2009, foi inaugurado um escritório de representação em Montevidéu (América do Sul) e uma subsidiária em Londres (Europa) e, em 2013, outro escritório em Johannesburgo, na África. A internacionalização do BNDES, além de ter dado maior visibilidade ao Banco também facilitou a internacionalização das empresas brasileiras por meio de investimentos externos diretos (IED) (MDIC, 2014).

Em relação à linha de internacionalização de empresas, a primeira operação apoiada pelo BNDES foi a compra de 75% das ações da empresa argentina *Swift Armour S.A.* pela empresa brasileira JBS S.A., em 2005. A empresa recebeu R\$187.464.000,00 do BNDES, segundo dados do BNDES Transparência. Além disso, em 2007, a JBS abre seu capital na bolsa de valores do Brasil e adquire a empresa norte-americana *Swift Company*. Nesta operação, o BNDES apoiou a empresa por meio de participação acionária no valor de R\$ 1.137.006.254 (BNDES TRANSPARÊNCIA). De acordo com informação acionária da JBS, atualmente, a BNDESPAR detém 20,36% das ações da empresa. A JBS é, portanto, um exemplo do que a literatura chama de “campeã nacional”, ou seja, uma empresa “escolhida” pelo Estado para ser o ator dominante em sua área de atuação que, neste caso, é o mercado de carne bovina e de frango. Seu caso, assim como o de outras empresas analisadas por esta pesquisa, bem como o papel que o BNDES teve (em alguns casos) em seus processos de internacionalização.

Autores como Almeida (2009) são fortes críticos da política de escolha de “campeões nacionais”, pois argumenta que a política industrial ao invés de ter incentivado os investimentos em inovação e o desenvolvimento de setores mais intensivos em tecnologia, acabou viabilizando “o fortalecimento de alguns grandes grupos nacionais em setores tradicionais por meio do fomento a F&A e do financiamento à internacionalização destes grupos” (ALMEIDA, 2009, p. 45). Lazzarini (2011) também levanta questões sobre a concentração de investimentos do BNDES em um número reduzido de empresas com o objetivo de criar “campeões nacionais” o que pode gerar dificuldades para outras empresas do mesmo setor competirem (MUSACCHIO, LAZZARINI, 2014).

Luciano Coutinho, presidente do BNDES entre 2007 a 2014, em entrevista ao “Poder e Política”, programa do Jornal a Folha de São Paulo e Portal UOL, defendeu o papel do Banco na formação de empresas líderes nacionais. Coutinho (2014) argumentou que não houve privilégio a um grupo pequeno de empresas, mas que o Banco concedeu recursos a

todo o sistema empresarial com recursos do mercado de giro da carteira de ações da BNDESPar e acrescenta

[...] o Brasil, comparado a outras economias em desenvolvimento, tinha um número muito pequeno, e ainda tem, de empresas com projeção internacional. Como é que uma economia desenvolve empresas com operação e projeção internacional? Em cima dos setores competitivos. Quais são os setores naturalmente competitivos da economia brasileira? São setores produtores e processadores de commodities em geral, com algumas exceções, a exceção nossa é a Embraer. Essa agenda de fortalecer a presença internacional das empresas brasileiras é uma agenda positiva por várias razões. Ela abre espaços de mercado no exterior, espaços para exportação, reforça a capacidade do Estado brasileiro em vários sentidos, de fazer política, etc.. (COUTINHO, 2014).

De fato, quando se observa casos bem-sucedidos de desenvolvimento por meio de políticas industriais (e de bancos de desenvolvimento) como a Coreia do Sul, verifica-se a estratégia de escolha de alguns setores econômicos. No entanto, a escolha das empresas atendia a critérios rígidos e visavam o desenvolvimento de setores com alto conteúdo tecnológico. No caso brasileiro, a pesquisa aponta que as principais empresas beneficiadas foram empresas que já possuíam algum nível de internacionalização (o caso das empreiteiras é emblemático) ou empresas de setores de baixo conteúdo tecnológico (setor de alimentos). A exceção é a EMBRAER, como afirma Coutinho (2014). No entanto, investir em setores que o Brasil já é competitivo e não conseguir aumentar a competitividade de setores com maior conteúdo tecnológico significa consolidar um modelo de inserção internacional já existente.

Parte das críticas externas recebidas pelo BNDES também se relacionam ao argumento de que o Banco estaria atrelado a interesses nacionais de “transnacionalização” do capital brasileiro não contribuindo efetivamente para a integração regional (GUDYNAS, 2008)²¹⁹. Isso reforça a afirmação de que o BNDES foi um braço político do governo brasileiro, tanto do ponto de vista dos objetivos de sua política externa quanto comercial (ou industrial, de uma maneira mais ampla como abordada por esta pesquisa). Além disso, há fortes críticas quanto aos impactos socioambientais dos projetos realizados pelas empreiteiras brasileiras que não são considerados. Alguns casos que geraram polêmica foram: construção

²¹⁹ Para o autor, CAF, FONPLATA e BID, assim como o BNDES, não estariam contribuindo para um processo de integração regional, mas apenas para o aumento das interconexões entre os países por meio das obras de infraestrutura. Assim, o objetivo dos projetos no contexto da IIRSA seria solucionar problemas de interconexão e fragmentação para melhorar a inserção internacional dos países, dentro da lógica do regionalismo aberto (GUDYNAS, 2008). Contudo, deve-se ressaltar que a UNASUL ainda não havia sido criada nesse período, embora concordemos que, ainda que elementos do regionalismo pós-liberal tenham sido inseridos nesse projeto, os preceitos do regionalismo aberto permaneceram, principalmente a partir de uma perspectiva brasileira de integração regional.

da rodovia San Ignacio de Moxos-Villa Tunário, na Bolívia (que gerou protestos por parte da comunidade indígena que vivia no local onde passaria a rodovia); construção da hidrelétrica de Tumarín, na Nicarágua (enfrentou protestos por parte dos camponeses locais devido ao preço das indenizações); problemas com o funcionamento da usina hidrelétrica San Francisco, no Equador (após ter apontado falhas na construção, o governo equatoriano expulsou a empresa Odebrecht responsável pela obra, a qual contou com financiamentos do BNDES na ordem de US\$ 243 milhões) (CASTRO, 2014).

Deve-se ainda ponderar que apesar de o BNDES ter desembolsado montantes significativos para o financiamento de obras de infraestrutura na América do Sul e América Latina, o Banco parece não ter tido a mesma importância que outras instituições financeiras quando se analisa especificamente as obras no âmbito do COSIPLAN. Dados de 2015 demonstram que o setor público é a principal fonte de financiamentos dos projetos da carteira do COSIPLAN correspondendo a 63% do total dos investimentos e 81% em número de projetos. O restante é financiado pelo setor privado ou parcerias público-privadas (COSIPLAN, 2015). Dos 593 projetos da carteira da COSIPLAN de 2015, apenas dois eram financiados pelo BNDES. A maioria dos projetos é financiada com recurso dos próprios países, como se pode notar no Quadro 11. Dentre as instituições financeiras regionais se destacam o BID e a CAF.

Quadro 11. Fonte de financiamento COSIPLAN (carteira de projetos 2015) (em milhões US\$).

FUENTE DE FINANCIAMIENTO

* En millones de US\$

	Nº proyectos	Inversión Estimada*	Monto invertido en Proyectos Concluidos
Tesoro Nacional	330	69.735,6	13.747,6
Privados	85	42.900,1	4.650,3
BID	37	4.629,2	1.150,9
CAF	30	2.856,0	795,1
Varios	13	3.279,9	1.342,0
Binacional	11	5.847,8	1.408,8
Tesoro provincial	11	2.071,0	200,0
FOCEM	10	819,0	404,3
FONPLATA	6	298,9	0,0
Unión Europea	4	179,5	75,3
Bancos privados	3	118,0	0,0
Gobierno chino	3	400,0	0,0
Banco Mundial	3	172,5	68,5
BNDES	2	157,1	0,0
JBIC	2	185,9	0,0
Tesoro municipal	1	2.100,0	2.100,0
A definir	80	46.685,2	170,0
Total		182.435,7	26.112,8

Fonte: Elaborado por COSIPLAN, 2015, p. 31.

O problema ao se analisar os dados é conseguir identificar quanto cada país desembolsou para as obras no âmbito dos projetos da carteira pois, no caso do Brasil, por exemplo, ele também contribuiu com o BID, CAF e FOCEM, o que dificulta mensurar quanto, de fato, o país investiu no âmbito da IIRSA/COSIPLAN. Em relação à CAF, por exemplo,

A partir de 2003, está em prática um plano estratégico para aumentar o aporte financeiro do Brasil junto à Corporação Andina. O objetivo com este aporte é elevar a condição acionária do país na instituição e tornar mais robusta a sua carteira de empréstimos junto à mesma [...] Como resultado direto do aumento das ações do Brasil na entidade financeira andina, a carteira brasileira, a partir de 2005, praticamente triplicou o seu valor (ALVES, 2011, p. 10).

A CAF também teve papel importante nos financiamentos da exportação de serviços de engenharia e construção civil brasileiro para a América do Sul, tendo, inclusive, financiado empresas como a Odebrecht o que justifica os aumentos dos aportes brasileiros para aquela instituição (ALVES, 2011).

As críticas, contudo não devem minar a importância que o Estado – e os bancos nacionais de desenvolvimento - têm no desenvolvimento econômico nacional. A questão é como a relação entre Estado-empresa se desenvolve e quais as políticas e estratégias adotadas pelo Estado. De fato, o Banco contribuiu com seus recursos para a internacionalização de empresas brasileiras e para a expansão do capital nacional, principalmente na América do Sul. Além disso, também contribuiu para que obras de infraestrutura fossem realizadas na região. Como afirma Mariano:

[...] essa estratégia é legítima, por diversas razões. Uma é o fato de que as pesquisas estão indicando que os investimentos estão, sim, contribuindo para a integração física do continente, o que trará retornos para o Brasil. Além disso, as obras são, inteiras e necessariamente, executadas por empresas brasileiras, o que fortalece o capital nacional pelo continente (MARIANO, 2014 apud CASTRO, 2014, p. 32-33).

No entanto, como bem aponta Vigevani (2014 apud CASTRO, 2014) “é preciso que essas iniciativas aconteçam de forma não predatória e devem ser combinadas aos planos de desenvolvimento de cada país”. Além disso, em relação aos empréstimos do BNDES é preciso que existam critérios claros na concessão de empréstimos e mecanismos de *accountability*. O Banco divulga em seu site as etapas para os processos de financiamento. No caso dos empréstimos diretos o fluxo para o pedido de financiamento passa pelas etapas de (1)

enquadramento – análise técnica preliminar e verificação do enquadramento do projeto às políticas operacionais e de crédito; (2) análise – análise detalhada do projeto e do cliente em relação à viabilidade econômico-financeira, classificação de risco de crédito, etc.; (3) contratação – formalização do contrato e (4) acompanhamento – verificação do cumprimento das disposições e da evolução física e financeira do projeto.

Uma das principais críticas sofridas pelo banco é a dificuldade em conseguir informações relativas às suas operações consideradas sigilosas. Nos últimos dois anos, no entanto, houve uma ampliação considerável da divulgação das informações referentes às operações do Banco. De qualquer forma, a concentração de recursos em um número reduzido de grandes empresas continua a gerar questionamentos e críticas, sobretudo nos últimos três anos em que investigações do Ministério Público Federal (MPF) têm revelado que, muitas delas, principalmente as empresas de engenharia e construção (empreiteiras) se envolveram em escândalos de corrupção envolvendo o Governo Federal e a empresa brasileira Petrobrás.

3.3 Houve, de fato, uma política brasileira de internacionalização?

Embora várias medidas, ações e instrumentos de apoio à internacionalização de empresas tenham sido identificados, não é consenso que o Brasil possuiu, de fato, uma política de incentivo à internacionalização.

Para a CNI (2013), por exemplo, não há no Brasil uma política de incentivo à internacionalização de empresas por meio de IDE, entendida como “um conjunto de iniciativas e ações públicas coordenadas, consistentes entre si e envolvendo distintos órgãos de Governo e parcerias com o setor privado” (CNI, 2013, p. 12). Na visão da CNI, o que existem são iniciativas isoladas, ainda incipientes – como o BNDES – e que ainda enfrentam objeções de muitos setores não favoráveis à internacionalização. Na visão do empresariado brasileiro, o principal entrave à internacionalização e que deveria ser alvo de políticas públicas é a questão tributária, sobretudo, acordos que evitem bitributação. Esta questão, inclusive, aparece como uma das principais barreiras externas à internacionalização ao longo dos quatro anos de pesquisas realizadas pelo Valor/Sobeet (2008, 2009, 2010, 2011) para elaboração do *ranking* das empresas brasileiras mais internacionalizadas.

Pesquisa realizada pela Funcex (RIBEIRO, LIMA, 2008) com base em entrevistas realizadas com órgãos públicos brasileiros relacionados a investimentos no exterior - MRE, Apex-Brasil, ABDI, BNDES e SAIN²²⁰ - verificou que:

Os três primeiros demonstram uma nítida preocupação em desenvolver uma visão estratégica para os investimentos brasileiros no exterior, seja em termos do benefício que as empresas brasileiras podem obter com esse processo, seja pelo impacto positivo que os investimentos podem ter sobre os fluxos de comércio exterior do país, seja ainda por quanto os investimentos podem colaborar para a integração regional sul-americana [...] (RIBEIRO, LIMA, 2008, p. 35).

Já ao BNDES cabia apenas à administração da linha de financiamento à internacionalização de empresas e à SAIN a análise das implicações macroeconômicas do desenvolvimento (RIBEIRO, LIMA, 2008). Porém, apesar de não negarem as iniciativas governamentais dos últimos anos sobre o tema²²¹, assim como a CNI, afirmam que não há ainda uma visão estratégia clara do governo brasileiro sobre IDE e sua importância para o desenvolvimento econômico nem um conjunto bem definido de políticas públicas voltadas para o estímulo à realização deste tipo de investimento (RIBEIRO, LIMA, 2008).

Quanto ao papel do BNDES na internacionalização das empresas brasileiras, ele apresentou-se um tanto dúbio. Ao mesmo tempo em que o Banco não era apontado como fonte relevante de financiamento pelas empresas brasileiras em geral, ele foi responsável pelo financiamento de operações de fusões e aquisições importantes realizadas por algumas empresas como, por exemplo, JBS e Marfrig. Nos *rankings* das multinacionais brasileiras de 2010 e 2011, elaborados pelo Valor/Sobeet, esse “desconforto” em relação ao papel do Banco fica evidente quando especialistas questionam quais critérios foram utilizados para a concessão dos financiamentos a determinadas empresas e setores e relatam o descompasso entre as ações do Banco e os objetivos declarados pelas políticas industriais que estavam vigentes naquele momento.

Glauco Arbix (2010 apud VALOR, SOBEET, 2010) – coordenador executivo do Observatório de Inovação e Competitividade do Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo e ex-presidente do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) – argumenta que o BNDES deve estar articulado com as políticas e critérios do governo (referindo-se à PDP) e que exigisse das empresas financiadas investimentos em inovação.

²²⁰ Secretaria de Assuntos Internacionais do Ministério da Fazenda.

²²¹ Dentre essas iniciativas, Ribeiro e Lima (2008) destacam a atuação da ABDI, enquanto agência coordenadora dos projetos de desenvolvimento produtivo no âmbito da PDP e ações realizadas pela Apex-Brasil, cujas atividades voltadas para internacionalização estavam ainda, segundo os autores, em estágio embrionário.

Para ele, o país deveria romper a dependência brasileira das cadeias de *commodities*. E completa:

Com US\$ 1,8 bilhão, cerca de 40% dos desembolsos do BNDES para a internacionalização dos frigoríficos JBS-Friboi e Bertin, os bancos oficiais chineses financiaram a compra da Volvo pela Geely. Então, o nosso problema não é exatamente de recursos, mas saber onde colocar o dinheiro e se ater às prioridades definidas (ARBIX, 2010 apud VALOR, SOBEET, 2010, p. 18).

No entanto, segundo Carlos Ferraz (2010 apud VALOR, SOBEET, 2010), diretor de planejamento do BNDES, não cabe ao BNDES escolher empresas, mas responder às demandas que chegam ao Banco com base no investimento em capacidade produtiva. Leonardo Botelho (2011 apud VALOR, SOBEET, 2011), chefe do Departamento de Internacionalização do BNDES, embora também argumente que não há prioridade de setores ou empresas pelo Banco, afirma que “[...] o governo, por meio da política industrial – primeiro com a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) e agora com o Plano Brasil Maior –, contempla alguns segmentos com medidas de estímulo objetivando melhorar sua competitividade” (VALOR, SOBEET, 2011, p. 19).

Uma pesquisa realizada por Musacchio e Lazzarini (2015), relativa aos critérios do BNDES para a concessão de empréstimos a empresas²²², revelou que o Banco concede empréstimos para “boas empresas”, isto é, empresas com bom desempenho financeiro. Isso estaria relacionado aos critérios exigidos pelo BNDES para a concessão dos financiamentos que levam em conta “critérios técnicos e de política industrial” (MUSACCHIO, LAZZARINI, 2015, p. 313). Os autores não conseguiram identificar em seus estudos uma correlação direta entre empresas que são doadoras de campanha e empresas que receberam financiamentos do BNDES. Para eles, “a seleção de empréstimos tende a ser altamente técnica” (MUSACCHIO, LAZZARINI, 2015, p. 317). Porém, afirmam que a escolha de qual empresa ou setor será um “campeão nacional” pode ser baseada em critérios políticos, como doação de campanha. Em suas palavras “[...] é maior a probabilidade de que certos doadores sejam selecionados pelo governo como campeões nacionais, assim como é mais provável que seus setores sejam escolhidos como alvo da política industrial” (MUSACCHIO, LAZZARINI, 2015, p. 317). Portanto, o debate em torno do papel do Banco deve-se centrar nas diretrizes e estratégias de desenvolvimento econômico-industrial e de inserção internacional do governo brasileiro, não propriamente nos critérios do BNDES ou, em outras palavras, em quais setores industriais

²²² Deve-se ressaltar que os autores trabalharam com um banco de dados de empresas que têm capital aberto.

estão sendo privilegiados e nas causas e consequências dessas escolhas em termos de desenvolvimento e de inserção internacional.

Quanto ao papel das políticas em incentivar uma maior integração das empresas brasileiras nas cadeias globais de valor (CGVs), vários trabalhos destacam que as atuais políticas industriais (e comerciais) brasileiras caminham na contramão da inserção nas cadeias de valor, tendo adotado medidas ainda condizentes com a “velha” política industrial, baseada na estratégia de substituição de importações, ou seja, proteção à indústria nacional e mecanismos fiscais e creditícios que beneficiam a indústria nacional e incentivam sua integração vertical²²³ (CNI, 2014; MOTTA VEIGA, RÍOS, 2015). Parte da dificuldade de se aplicar políticas pró-cadeias se deve justamente ao fato de a indústria brasileira apresentar um grau de diversificação considerável (fruto de sua bem-sucedida política de substituição de importações) e já ser verticalmente integrada, o que não estimula as indústrias a integrarem as CGVs (MOTTA VEIGA, RÍOS, 2015).

Motta Veiga e Ríos (2015), ao analisarem as políticas industriais e comerciais brasileira dos últimos anos, afirmam que as medidas adotadas foram na direção oposta ao objetivo de integrar as empresas brasileiras às CGVs, principalmente a partir de 2010. Os autores descrevem um contexto marcado pelo aumento de políticas protecionistas aos produtos nacionais, pela ausência de acordos comerciais relevantes, e por políticas de incentivo à internacionalização de empresas “marginais e/ou pouco institucionalizadas”. As medidas de proteção à indústria nacional vieram como uma resposta do governo às pressões do setor industrial preocupado com o aumento das importações de produtos manufaturados e com a perda da participação de bens industrializados na pauta exportadora brasileira (MOTTA VEIGA, RÍOS, 2015).

A resposta a essas demandas veio, inicialmente, sob a forma de medidas não tarifárias – aumento do número de produtos sujeitos a direitos *antidumping*, exigência de conteúdo local para acesso a benefícios fiscais e creditícios em diversos setores e preferências para empresas brasileiras em compras governamentais. A nova orientação foi reforçada por iniciativas adicionais de aumento da proteção à produção doméstica, com a elevação de 1 p.p. sobre os encargos de PIS e Cofins (impostos indiretos) cobrados sobre os produtos importados e o aumento de tarifas de importação de cem produtos em 2012 (MOTTA VEIGA, RÍOS, 2015, p. 12).

²²³ Quando há integração vertical a empresa tem participação nos diferentes estágios de produção do produto final (BRITTO, 2002).

O principal problema decorrente da elevação das tarifas de importação sobre produtos intermediários é o aumento do custo da produção nacional de produtos finais, os quais perdem competitividade prejudicando, por um lado, as exportações além de poderem – sob determinadas condições – favorecer as importações.

Quanto aos acordos comerciais, os autores afirmam que o Brasil não assina um acordo comercial relevante desde a criação do Mercosul²²⁴, cujas negociações no âmbito comercial também não têm avançado. Em relação às políticas de incentivo à internacionalização de empresas, mencionam a criação da linha especial do BNDES de apoio à internacionalização, mas argumentam que, apesar disso, as iniciativas ainda são incipientes e enfrentam até mesmo resistências políticas daqueles que são contrários aos investimentos externos. Ademais, aspectos institucionais como um modelo tributário que não favorece os investimentos no exterior e um número reduzido de acordos para evitar a bitributação²²⁵ também limitam a integração brasileira às cadeias de valor globais (MOTTA VEIGA, RÍOS, 2015).

Uma pesquisa de 2014 realizada pela Confederação Nacional da Indústria (CNI) sobre a indústria brasileira e as cadeias globais de valor também elencou uma série de elementos colocados como desafios econômicos relacionados à inserção do país nas cadeias: a) um regime de política industrial complexo e instável, o que prejudica o desenvolvimento de projeções adequadas pelas empresas, principalmente as menores; b) dificuldade de acesso das PMEs às CGVs a despeito de algumas iniciativas governamentais de apoio como programas da APEX-Brasil e SEBRAE; c) O chamado “custo-Brasil”, isto é, burocracia excessiva, falta de infraestrutura adequada, corrupção, taxa de juros elevadas, dentre outros problemas; d) formulação de políticas de desenvolvimento pouco condizentes com a realidade, como o objetivo de “promover indústrias nacionais completas e plenamente integradas verticalmente, em vez de promover agressivamente sua participação em CGV [...]” (CNI, 2014, p. 7); e) políticas de promoção de exportações inconsistentes e relativamente fracas e que não têm se esforçado em identificar nichos setoriais dentro das CGVs que poderiam ser ocupados pelo Brasil. O país teria se focado em políticas de substituição de importações, ficando muito dependente do mercado interno o qual, muitas vezes, limita às empresas a alcançarem economias de escala; f) maior flexibilidade das políticas de substituição de importação no sentido de redefinir as regras de conteúdo local focando em “produtos e serviços de nicho

²²⁴ Motta e Veiga e Ríos (2015) citam os acordos de livre comércio firmado entre Mercosul com Chile e Bolívia, em 1996, e com os países da Comunidade Andina em 2003.

²²⁵ O Brasil possui este tipo de acordo apenas com os seguintes países: África do Sul, Argentina, Áustria, Bélgica, Canadá, Chile, China, Coreia do Sul, Dinamarca, Equador, Espanha, Filipinas, Finlândia, França, Hungria, Índia, Israel, Itália, Japão, Luxemburgo, México, Noruega, Países Baixos, Peru, Portugal, República Eslovaca, República Tcheca, Suécia e Ucrânia (MOTTA VEIGA, RÍOS, 2015, p. 25).

bem adaptado às capacidades locais e aos mercados interno e internacional” (CNI, 2014, p.9); g) relação ambivalente com as multinacionais sendo necessário um ambiente de negócios mais transparente e eficiente para a atuação das empresas (CNI, 2014).

Apesar das medidas adotadas pelas políticas industriais e comerciais brasileiras voltadas à proteção da industrial nacional, o que se notou, na verdade, foi um aumento da participação de produtos manufaturados e semimanufaturados na pauta importadora brasileira. Ao mesmo tempo, houve um aumento do peso das *commodities* na exportação. Os dados da balança comercial brasileira, por fator agregado, são bastante elucidativos de como, a despeito da adoção de medidas de política industrial, houve uma queda na participação de produtos manufaturados e semimanufaturados. Em 2003, por exemplo, as exportações de produtos básicos representavam 26,41% de nossa pauta exportadora, enquanto os produtos manufaturados correspondiam a 54,94%. Em 2014, os produtos básicos passaram a representar 46,99% da pauta exportadora brasileira, ao passo que a participação dos manufaturados caiu para 36,68%. Tais dados apenas reforçam a baixa participação brasileira em CGVs.

Tabela 2. Balança comercial brasileira - exportações por valor agregado (1997-março/2016) (US\$ FOB).

ANO	BÁSICOS		SEMIMANUF.		MANUF.		OPS.ESP.		TOTAL	VARIÇÃO RELATIVA SOBRE ANO ANTERIOR				
	VALOR	PART.%	VALOR	PART.%	VALOR	PART.%	VALOR	PART.%		BÁSICOS	SEMI MAN.	MANUF.	OPS. ESP.	TOTAL
1997	2.590.785.221	24,32	1.848.406.696	17,35	6.001.914.830	56,34	212.560.285	2,00	10.653.667.032	29,72	-5,43	-1,18	-18,36	3,58
1998	2.552.266.045	21,44	2.037.197.632	17,11	7.143.837.149	60,00	173.471.684	1,46	11.906.772.510	-1,49	10,21	19,03	-18,39	11,76
1999	2.268.986.710	22,59	1.780.265.833	17,72	5.802.659.598	57,76	193.522.629	1,93	10.045.434.770	-11,10	-12,61	-18,77	11,56	-15,63
2000	2.298.710.380	19,07	2.098.833.898	17,41	7.428.807.643	61,64	225.662.557	1,87	12.052.014.478	1,31	17,89	28,02	16,61	19,98
2001	2.958.328.711	21,43	2.174.803.771	15,76	8.034.248.942	58,21	634.060.024	4,59	13.801.441.448	28,70	3,62	8,15	180,98	14,52
2002	2.744.917.783	23,06	1.782.161.622	14,97	6.798.762.101	57,11	579.223.460	4,87	11.905.064.966	-7,21	-18,05	-15,38	-8,65	-13,74
2003	3.979.182.081	26,41	2.475.674.670	16,43	8.278.176.918	54,94	333.571.712	2,21	15.066.605.381	44,97	38,91	21,76	-42,41	26,56
2004	5.811.400.108	29,82	2.937.092.137	15,07	10.412.174.840	53,43	326.159.589	1,67	19.486.826.674	46,05	18,64	25,78	-2,22	29,34
2005	5.911.323.796	24,13	3.803.091.078	15,52	14.308.775.475	58,40	476.313.239	1,94	24.499.503.588	1,72	29,48	37,42	46,04	25,72
2006	7.986.110.062	27,11	4.055.941.521	13,77	16.691.743.618	56,66	724.281.274	2,46	29.458.076.475	35,10	6,65	16,65	52,06	20,24
2007	9.831.027.645	28,91	4.878.799.125	14,35	18.595.649.200	54,69	696.852.794	2,05	34.002.328.764	23,10	20,29	11,41	-3,79	15,43
2008	11.448.524.758	29,59	5.586.265.618	14,44	20.540.714.796	53,09	1.114.073.561	2,88	38.689.578.733	16,45	14,50	10,46	59,87	13,79
2009	11.648.885.073	37,36	4.306.883.628	13,81	14.554.530.784	46,68	667.251.543	2,14	31.177.551.028	1,75	-22,90	-29,14	-40,11	-19,42
2010	15.466.752.015	39,43	5.583.937.389	14,23	17.166.921.573	43,76	1.012.192.519	2,58	39.229.803.496	32,77	29,65	17,95	51,70	25,83
2011	22.810.497.987	44,52	7.316.905.361	14,28	20.003.300.499	39,04	1.102.096.337	2,15	51.232.800.184	47,48	31,03	16,52	8,88	30,60
2012	24.546.482.964	44,57	7.609.288.273	13,82	21.527.609.538	39,09	1.395.487.780	2,53	55.078.868.555	7,61	4,00	7,62	26,62	7,51
2013	22.478.327.716	44,22	7.351.964.842	14,46	19.761.025.119	38,87	1.245.300.464	2,45	50.836.618.141	-8,43	-3,38	-8,21	-10,76	-7,70
2014	23.302.522.796	46,99	6.623.992.488	13,36	18.189.085.021	36,68	1.472.357.189	2,97	49.587.957.494	3,67	-9,90	-7,95	18,23	-2,46
2015	18.366.212.580	42,94	6.831.370.837	15,97	16.366.451.030	38,26	1.211.209.416	2,83	42.775.243.863	-21,18	3,13	-10,02	-17,74	-13,74
2016	17.378.971.194	42,83	6.248.259.776	15,40	16.042.571.627	39,54	903.356.421	2,23	40.573.159.018	-5,38	-8,54	-1,98	-25,42	-5,15

BALANÇA COMERCIAL BRASILEIRA - MARÇO / 2016

- 8 -

Fonte: Elaborado por MDIC/SECEX (2016).

No caso do aumento do peso dos produtos primários na pauta de exportações, muito se deveu à alta demanda chinesa no período que elevou o preço desse tipo de produto, como já discutido. Porém, outros fatores explicam a redução da exportação de produtos industrializados. Um deles foi a própria política macroeconômica que não favoreceu os investimentos produtivos, como já discutido. Baumann agrega outros elementos:

As políticas de estímulo exacerbado do consumo interno levaram a um aumento de ênfase no mercado nacional, houve redução de produtividade da

mão de obra empregada no setor, com o que ocorreu perda de competitividade das exportações, não foram resolvidos antigos problemas de inadequação da infraestrutura para o escoamento da produção, assim como as distorções na estrutura tributária, entre outros. A lista é expressiva (BAUMANN, 2014, p. 48).

Ao mesmo tempo em que medidas de proteção à indústria nacional e de incentivo ao consumo interno foram adotadas, houve uma perda da competitividade das exportações de produtos industrializados – como apontado acima – e um aumento da importação desses mesmos produtos. Tal aumento é explicado pelo contexto interno favorável marcado pelo “aumento da renda dos consumidores, maiores facilidades de financiamento do consumo, redução do preço do dólar, entre outros” bem como pelo fato de a indústria nacional não conseguir atender à demanda interna e também não ser competitiva frente aos preços dos produtos de outros países (BAUMANN, 2013, p.250; BAUMANN, 2014).

Para Baumann (2014) a análise da perda de competitividade da indústria brasileira para países como a China (que tem, inclusive, ocupado parcelas importantes do mercado regional sul-americano) deve ser perpassada pela questão das CGVs. China, assim como Europa e Estados Unidos, conseguiu aumentar a competitividade de seus produtos por meio do fatiamento de suas produções. No entanto, Baumann (2014) alerta que a abertura comercial e a integração às CGVs não dever ser realizada sem políticas horizontais (melhoria infraestrutura, legislação), avaliação de quais setores realmente são passíveis de terem seus processos de produção fatiados (produtos intensivos em recursos naturais geralmente não são) e consideração da dimensão regional (interação produtiva com os países vizinhos).

Como apontam vários autores, as CGVs têm forte concentração regional. Isso leva à discussão da importância que o mercado regional poderia ter para o Brasil. Pereira (2014) argumenta que é possível, inclusive, conciliar uma política de conteúdo nacional com acordos ou formação de cadeias regionais. Nesse sentido, políticas que estimulem parcerias entre empresas regionais são vistas, pela autora, como uma forma de estimular a formação de cadeias produtivas regionais o que pode ser uma saída interessante para países em desenvolvimento que, sozinhos, teriam maiores dificuldades em se inserirem em cadeias globais de valor. Porém, é claro que isso exige uma política comercial e externa (especificamente de integração regional) que favoreça uma integração “mais profunda”²²⁶ entre os países da região.

²²⁶ Por integração mais profunda nos referimos a um modelo de integração regional que avance do ponto de vista de criação de instituições, convergência de políticas comerciais e industriais, enfim, de medidas econômicas e

Mais do que se pensar em uma abertura comercial e em uma integração às cadeias globais de valor “a todo custo” é preciso, primeiramente, que se coloquem em prática políticas que aumentem a produtividade e a competitividade da indústria brasileira principalmente em setores com maior valor agregado. Como bem lembram Motta Veiga e Ríos (2015), a integração de empresas, principalmente de países em desenvolvimento, em cadeias globais de valor (CGVs), pode incorrer em alguns riscos como o aumento da dependência de empresas líderes das cadeias, maior vulnerabilidade a crises externas, piora nas condições de trabalho locais, participação nas cadeias em etapas produtivas de baixo valor agregado e que geram pouca renda ao país. Além disso, é preciso que se leve em consideração as especificidades da economia brasileira. Assim, o desenvolvimento econômico de países como o Brasil deve ser pensado, antes de tudo, a partir de um conjunto de políticas horizontais promovidas pelo Estado em cooperação com as empresas (política industrial, comercial, externa) que tenham como objetivo o desenvolvimento da economia como um todo, de modo que o país consiga se inserir de forma mais competitiva no comércio internacional. No entanto, políticas verticais que tenham como objetivo o desenvolvimento de setores com maior valor agregado – nos quais o país tenha condições reais de competir – também não devem ser totalmente descartadas. Uma das estratégias que poderia ser adotada pelo Brasil – em complemento às políticas domésticas - seria uma maior cooperação econômica e comercial com os países da América do Sul, voltada para a complementaridade produtiva regional e para a possível formação de cadeias de valor regionais. Este tema será retomado no último capítulo.

Assim, pode-se afirmar que as medidas de política industrial em conjunto com a política macroeconômica não favoreceram o aumento da competitividade da indústria brasileira. Além disso, apesar de a internacionalização ter estado na pauta do governo, não havia um consenso na sociedade quanto à viabilidade de se apoiar a saída de IDE. Em suma, lembrando Bresser-Pereira (2009), pode-se dizer que não se conseguiu chegar a um consenso em torno de uma estratégia nacional de desenvolvimento. Apesar disso, houve um movimento de aumento da internacionalização de empresas brasileiras, a partir dos anos 2000, embora ainda muito centrado em setores em que o Brasil já havia se internacionalizado – siderúrgico, metalúrgico, serviços de engenharia, mineração, partes e peças automotivas, petróleo e gás, alimentos e bebidas – como revela a análise do perfil do IDE brasileiro, tema do capítulo seguinte.

políticas que exijam de seus membros maior comprometimento com o processo de integração e maior autonomia dos blocos regionais.

4 A INTERNACIONALIZAÇÃO PRODUTIVA DAS EMPRESAS BRASILEIRAS: DIAGNÓSTICO DO IDE DO BRASIL

A internacionalização produtiva das empresas brasileiras não é um processo recente. As primeiras empresas brasileiras a se internacionalizarem produtivamente remontam aos anos 1970 e 1980, porém restringiam-se aos setores de petróleo, financeiro e de infraestrutura (FLEURY, FLEURY, 2012). Na década de 1990, houve um aumento do fluxo de IDE brasileiro em razão de uma conjuntura de fatores de ordem interna e externa. Destacam-se as reformas econômicas com a consequente abertura da economia do país ao mercado externo e as privatizações de várias empresas brasileiras (LUSSIEU DA SILVA, 2003). A isso se somou a criação do MERCOSUL, em 1991, também influenciado pelas ideias econômicas liberais do período as quais delinearão os principais objetivos dos blocos de integração regional, cujo modelo a literatura denominou de regionalismo aberto²²⁷. A liberalização propiciada pela criação do bloco também foi um fator motivacional à saída do IDE brasileiro em direção à região (LUSSIEU DA SILVA, 2003; FLEURY, FLEURY, 2012). A partir dos anos 2000, verifica-se um aumento do IDE realizado pelo Brasil em outros países, seguindo a tendência das demais economias emergentes de se tornarem investidores e não apenas receptores de investimentos. Mais uma vez, a região sul-americana (e latino-americana) aparece como um dos destinos relevantes da internacionalização das empresas brasileiras.

Alguns autores/pesquisas afirmam que a internacionalização de empresas brasileiras sofre pouca influência de políticas governamentais, principalmente quando comparado ao caso dos países asiáticos, onde o Estado foi considerado agente fundamental no processo de internacionalização das empresas. Contudo, nos 2000, principalmente a partir do governo Lula da Silva, algumas mudanças puderam ser verificadas em termos de incentivos governamentais à internacionalização de empresas e à formação de grandes empresas nacionais – como demonstrado por esta pesquisa – cujo exemplo mais emblemático é o papel do BNDES nos processos de aquisições e fusões empresariais. Ao mesmo tempo, a região sul-americana foi colocada como prioridade na política externa brasileira, sobretudo o MERCOSUL, inclusive, no âmbito da política industrial (especialmente no segundo governo Lula da Silva). Em que medida as políticas de incentivo à internacionalização de empresas, criadas no período analisado por esta pesquisa (2003-2014) contribuíram, efetivamente, para o aumento de IDE realizado pelo Brasil, sobretudo na região sul-americana, ainda é, todavia, uma questão em aberto, para a qual esta pesquisa pretende contribuir.

²²⁷ Sobre os modelos de regionalismo e suas características ver capítulo 6 desta tese.

Este capítulo tem o objetivo de analisar o perfil da internacionalização produtiva das empresas brasileiras, no período de 2003 a 2014, em termos de motivações, destino geográfico e setores das empresas emissoras dos investimentos. Na primeira parte, alguns aspectos históricos da internacionalização das empresas brasileiras são retomados. Em seguida, o perfil do IDE brasileiro é analisado. Na sequência, o *Investment Development Path* do Brasil é traçado com base no modelo teórico apresentado no primeiro capítulo. Por fim, são feitas algumas considerações.

4.1 A internacionalização das empresas brasileiras: um breve histórico

A internacionalização produtiva das primeiras empresas brasileiras de capital nacional ocorreu entre as décadas de 1970 e 1980 e concentrou-se nos setores financeiro, empresas de engenharia e construção e empresas do setor de petróleo e gás (FLEURY, FLEURY, 2012). O setor financeiro tinha como principal objetivo conseguir recursos no mercado financeiro internacional para seus clientes enquanto o setor de petróleo e gás, mais especificamente a Petrobrás, tinha o objetivo de buscar novas fontes de petróleo (TAVARES, 2006). Já as empresas de engenharia e construção se internacionalizaram principalmente nos anos 1980 em direção a países em desenvolvimento (LUSSIEU DA SILVA, 2003). Um dos fatores que teria contribuído para a internacionalização desse setor foi a crise econômica que inviabilizou as obras governamentais levando empresas como a Odebrecht a buscarem novos mercados, já que eram grandes prestadoras de serviços ao Estado (CEPAL, 2006). Empresas como a Petrobrás e Odebrecht iniciaram seus processos de internacionalização nesse período.

Entre 1980 e início de 1990, as empresas de manufaturas também começam a se internacionalizar como o setor de autopeças, metal-mecânica, têxteis, aço e embalagens (TAVARES, 2006). Porém, o IDE brasileiro nesse período ainda era muito limitado, o que pode ser explicado pelo modelo de industrialização adotado pelo Brasil até aquele momento, isto é, o modelo de substituição de importações voltado, portanto, para a economia local (LUSSIEU DA SILVA, 2003). Deve-se também ressaltar que as empresas geralmente dirigiam-se a países nos quais já possuíam tradição exportadora e, muitas vezes, a internacionalização ocorria por meio de aquisições ou associações com grupos locais (LUSSIEU DA SILVA, 2003).

O aumento do IDE brasileiro em outros países começa a ocorrer, a partir da década de 1990, com as reformas econômicas realizadas pelo governo Collor de Mello que tinham,

como uma de suas justificativas, aumentar a competitividade das empresas brasileiras por meio de sua exposição à concorrência externa (LUSSIEU DA SILVA, 2003).

O fato é que durante a década de 1990 foi perceptível o avanço da internacionalização da economia brasileira, derivado dos processos de abertura, das fusões e aquisições, das privatizações. E, nesse sentido, em um mundo dito globalizado, emergia a ideia de que a internacionalização da produção passava a ser considerada uma estratégia-chave, de sobrevivência interna e externa, para as empresas [...]. (LUSSIEU DA SILVA, 2003, p. 106).

O modelo de industrialização por substituição de importações deu lugar à liberalização comercial, à privatização²²⁸ e à desregulamentação econômica²²⁹, forçando as empresas a passarem por um processo de reestruturação externa, incluindo inovações tecnológicas, organizacionais e de qualidade do produto (CEPAL, 2006). Assim, as empresas que conseguiram sobreviver aos processos de aquisições e fusões e à concorrência externa ficaram estimuladas a se expandir para o mercado internacional, pois conseguiram desenvolver as competências necessárias para enfrentarem a concorrência externa (CEPAL, 2006; FLEURY, FLEURY, 2012).

Dentre as principais empresas que se internacionalizaram até os anos 2000, além das já citadas Petrobrás e Odebrecht, a literatura destaca as seguintes empresas de capital nacional: Companhia Vale do Rio Doce (CVRD), Gerdau, Embraer, Camargo Corrêa, Marcopolo, Sadia, Brahma, Antarctica, dentre outras. Portanto, com exceção da Embraer, as empresas brasileiras que se internacionalizaram entre os anos de 1970 e 2000 foram principalmente empresas dos setores de petróleo e gás, mineração, partes e peças automotivas, serviços de engenharia e construção, alimentos e bebidas, papel e celulose (FLEURY, FLEURY, 2012)²³⁰.

No entanto, com a estabilidade econômica trazida pelo Plano Real, implantado em 1994, muitas empresas acabaram concentrando suas atividades no mercado nacional ou

²²⁸ Principalmente por meio do Plano Nacional de Desestatização (PND).

²²⁹ Dentre as medidas adotadas, destacam-se “extinção de restrições à entrada da indústria de informática [...]; eliminação dos limites de participação nas privatizações [...]; eliminação da diferenciação entre capital local e estrangeiro [...] isenção de imposto de renda para remessas de lucros e dividendos [...]; liberalização das restrições a patenteamento em áreas de alta tecnologia [...]; levantamento das proibições para remessas de *royalties* intrafirmas para patentes e marcas registradas” (FLEURY, FLEURY, 2012, p. 178).

²³⁰ Sobre a internacionalização das empresas brasileiras no período anterior aos anos 2000 ver: FLEURY, FLEURY (2012). Brasil: do descobrimento ao fim do século XX. In: FLEURY, FLEURY (2012). *Multinacionais Brasileiras: competências para a internacionalização*.

atuando no mercado externo pela via comercial, ou seja, realizando exportações²³¹. Somam-se a isto as medidas neoliberais implantadas – liberalização comercial, privatizações e desregulamentação – e se tem como resultado o aumento da entrada de capitais estrangeiros ao país (FLEURY, FLEURY, 2012). Assim, o Brasil passou a atrair grande quantidade de IDE o qual atingiu seu auge no ano 2000 quando o fluxo de entrada atingiu US\$ 34 bilhões (UNCTAD, 2001).

Por outro lado, processos de integração regional como a criação do MERCOSUL, em 1991, também influenciaram os fluxos de saída do IDE brasileiro para a região sul-americana (LUSSIEU DA SILVA, 2003). Segundo Fleury e Fleury (2012, p.193) “A internacionalização das empresas brasileiras no final dos anos 1990 e no início dos anos 2000 esteve concentrada no Mercosul, que absorveu 36% do IDE realizado até 2002”. Além das oportunidades de investimento proporcionadas pela integração regional (isenção ou redução de taxas e tarifas, por exemplo), o Mercosul também serviu como uma experiência para as multinacionais brasileiras adentrarem em mercados mais competitivos. “O novo campo de experimentação que o Mercosul ofereceu nos anos 1990 ajudou a engatilhar uma mentalidade global entre os empresários e preparou as firmas para o novo estilo de competição” (FLEURY, FLEURY, 2012, p. 190).

A partir dos anos 2000, nota-se um crescimento significativo do IDE brasileiro no exterior, sobretudo a partir do ano 2004. Segundo estudo da CEPAL (2006), as incertezas políticas e a instabilidade macroeconômica interna que caracterizaram os primeiros anos da década 2000²³² levaram muitas empresas a aumentarem seus investimentos no exterior com o objetivo de diversificar seus riscos. Além disso, a crise financeira internacional de 2008, por ter afetado mais fortemente os países desenvolvidos, abriu espaço para uma maior participação dos países em desenvolvimento nos fluxos de IDE mundial. Por fim, alguns estudos apontam que o apoio do governo brasileiro teria contribuído para a internacionalização de algumas empresas brasileiras, principalmente a partir dos anos 2000.

²³¹ Fleury e Fleury (2012) lembram que foi a partir desse momento que definitivamente a ideia de se ter uma política industrial foi abandonada.

²³² Durante os anos 2000 e 2001 o Brasil passou pela chamada “crise do apagão” que envolveu racionamento de energia em razão de falta de investimentos no setor à qual se somou um período de estiagem prolongada. 2001 também foi marcado pelos atentados terroristas de 11 de setembro nos Estados Unidos cujos reflexos foram sentidos por todo o sistema mundial. Aquele ano também foi marcado por uma das piores crises econômicas da história da Argentina, obrigando o país a declarar moratória em dezembro de 2001. Obviamente, a crise afetou o Brasil, seu principal parceiro comercial dentro do Mercosul. Por fim, 2002 foi ano de eleições presidenciais no Brasil e a possibilidade real de Lula da Silva vencer despertou desconfianças no empresariado e no setor financeiro nacional.

4.2 O perfil do IDE realizado pelo Brasil entre 2003 e 2014: motivações, estratégias, setores e destinos

A “nova onda²³³” de internacionalização produtiva pela qual o Brasil passou, a partir dos anos 2000, pode ser explicada por um conjunto de elementos que perpassam o nível da firma, o nível nacional (Brasil) e o nível internacional. Tais elementos não se encontram isolados em cada nível, pelo contrário, influenciam e são influenciados pelos elementos dos outros níveis. É claro que o grau de influência dependerá de fatores específicos de cada ator, seja ele uma empresa ou um país. Nesse sentido, a crise internacional de 2008, por exemplo, afetou as economias nacionais de diversas maneiras. Do ponto de vista do IDE, as economias desenvolvidas foram as que mais sofreram suas consequências negativas, abrindo caminho para uma maior participação das economias em desenvolvimento como receptoras e também emissoras de IDE (embora esta já fosse uma tendência em curso).

Do ponto de vista da firma, a decisão de se internacionalizar (ou não) leva em conta fatores políticos e econômicos relativos tanto à própria empresa, isto é, suas vantagens de propriedade (patentes, conhecimentos de processos de produção e capacidade organizacional), quanto ao local no qual elas estão inseridas (seu país de origem) e onde elas pretendem realizar seus investimentos (país de destino). Assim, estar próximo a mercados consumidores ou a fontes de matérias-primas são fatores que podem influenciar a decisão da firma de investir em um determinado país. Políticas nacionais de incentivo à internacionalização ou políticas favoráveis à entrada de IDE (como políticas de privatização e liberalização comercial) também podem motivar as empresas a se expandir no exterior e direcionar o destino dos investimentos. Deve-se ainda ressaltar que as motivações que levam as empresas a realizarem IDE têm relação com o tipo de atividade que realizam. Assim, empresas do setor de alimentos e bebidas geralmente buscam proximidade com seu mercado consumidor (sua motivação, portanto, é do tipo *market seeking*), enquanto empresas do setor primário objetivam ficar próximas de seus mercados fornecedores (a motivação neste caso é *natural resource seeking*)²³⁴. Por fim, a estratégia ou forma de entrada no mercado exterior também é um fator a ser considerado na análise que, no caso da internacionalização produtiva, pode ser

²³³ Fleury e Fleury (2012) denominam “terceira onda de internacionalização” a fase que se inicia na década de 1990 e se estende aos anos 2000, período em que aparecem as multinacionais dos países emergentes, caso, portanto, do Brasil.

²³⁴ No capítulo teórico, fizemos uma discussão sobre as principais motivações e variáveis que as empresas levam em consideração para tomarem a decisão de se internacionalizar, principalmente com base no Paradigma Eclético de Dunning (DUNNING, LUNDAN, 2008)

por meio de *joint ventures*, fusões e aquisições (F&A) ou *greenfield*²³⁵. Geralmente, a escolha por um tipo ou outro está associada ao tipo de indústria que se está internacionalizando. Um setor, no qual conhecimento tecnológico é o elemento central, geralmente opta por investimentos *greenfield* (UNCTAD, 2005).

Nesse sentido, a internacionalização das empresas brasileiras – e sua expansão – deve ser entendida levando-se em consideração todos estes elementos. Para tanto, a teoria de internacionalização da firma de Dunning (o Paradigma Eclético), especialmente o IDP (*Investment Development Path*), em conjunto com a literatura sobre internacionalização das multinacionais dos países emergentes, fornecerá o aparato teórico que permitirá compreender os elementos que explicam a internacionalização das empresas brasileiras entre 2003 e 2014. Os dados empíricos foram obtidos a partir dos relatórios anuais de investimento (*World Investment Reports*) da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD). Estudos de outras instituições como os *rankings* das multinacionais brasileiras elaboradas pela Fundação Dom Cabral (FDC); os *rankings* das multinacionais brasileiras elaborados pela Sociedade Brasileira de Estudo de Empresas Transnacionais e Globalização Econômica (Sobeet), em parceria com a Revista Valor Econômico; e dados do *Index Invest Brasil* elaborado pelo Centro de Estudos de Integração e de Desenvolvimento (CINDES) também foram utilizados.

A internacionalização de empresas brasileiras e/ou a expansão dos investimentos produtivos daquelas que já haviam se internacionalizado, não foi um movimento isolado, mas esteve inserida em uma tendência mundial de formação de multinacionais dos países em desenvolvimento e, mais especificamente, dos chamados países emergentes. A partir de 2004, a UNCTAD já alertava para o aumento da importância das empresas transnacionais²³⁶ nos fluxos de IDE globais, tanto que o tema do relatório anual de investimento do ano de 2006 foi “*FDI from Developing and Transition Economies: Implications for Development*” ou “IDE das economias em desenvolvimento e em transição: implicações para o desenvolvimento”, em tradução livre.

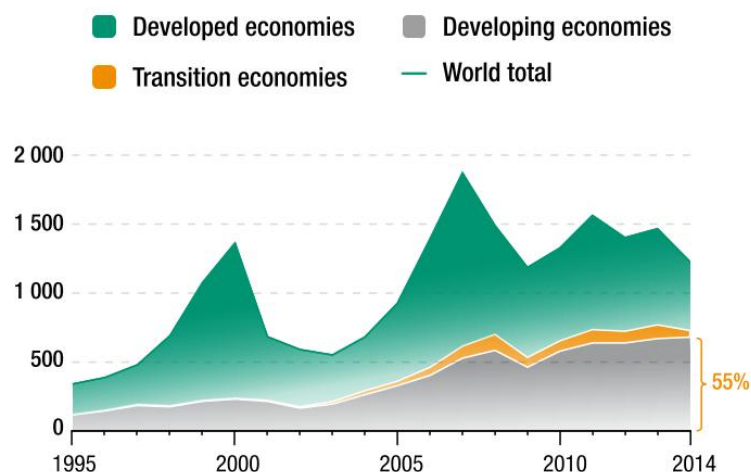
²³⁵ *Joint venture* se refere à associação entre duas entidades (geralmente empresariais) visando tirar benefício de uma determinada atividade, sem que se percam as identidades de cada uma. Para uma descrição mais detalhada ver: *O que é? Joint venture?* IPEA. 2006. Ano 3. Ed. 25. 03/08/2006. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2110:catid=28&Itemid=23>. Acesso em: 23 mai. 2017. Fusões envolvem a união entre duas ou mais empresas dando origem a uma nova entidade jurídica. Já as aquisições se referem à compra de ações de uma empresa por outra. Por fim, operações do tipo *greenfield* se referem à construção de uma nova unidade empresarial, no exterior, desde seu início.

²³⁶ Termo utilizado pela UNCTAD.

Na Figura 3, é possível verificar a evolução dos fluxos de IDE globais recebidos por cada grupo de países analisados pela Unctad. Nota-se uma tendência de crescimento do recebimento de IDE pelas economias em desenvolvimento a partir de 2002, com um pico no ano de 2008, quando as entradas de IDE chegaram a US\$ 621 bilhões. Neste ano, as economias começaram a sofrer as consequências da crise financeira mundial as quais redundariam com mais força sobre o IDE no ano seguinte. Os países em desenvolvimento, por não estarem tão estreitamente atrelados ao sistema bancário norte-americano e europeu, não teriam sentido tão fortemente a crise (UNCTAD, 2009). Assim, assistiu-se no ano de 2008 a uma queda dos fluxos do IDE mundial em direção às economias desenvolvidas (-29%) e a um aumento desses fluxos para as economias em desenvolvimento e em transição – cuja participação no IDE global passou para 43% – o que fez com que a UNCTAD afirmasse que a crise mudou a paisagem do IDE mundial.

Nos anos seguintes, a economia retoma seu crescimento, mas o fluxo de IDE global ainda continuou em níveis abaixo daqueles anteriores à crise. Em 2010, os influxos de IDE atingiram o valor de US\$ 1,24 trilhões e, pela primeira vez, as economias em desenvolvimento em transição absorveram mais da metade desse valor (UNCTAD, 2011). Apesar do novo crescimento de 2011 (aumento de 16%), a economia mundial é novamente afetada pela crise daquele ano, cujos efeitos foram sentidos principalmente nos dois anos seguintes quando os fluxos de IDE globais caíram 18% e 16%, respectivamente, regredindo ao valor de US\$1,23 trilhões em 2014. É interessante notar que, mais uma vez, as economias mais afetadas foram as economias desenvolvidas ao passo que as economias em desenvolvimento e em transição – de maneira geral – tiveram uma queda menor. Segundo dados da UNCTAD (2013), embora as economias em desenvolvimento também tenham registrado uma queda de 4% na entrada de fluxos de IDE em 2012, as economias em desenvolvimento absorveram, pela primeira vez, mais IDE do que as economias desenvolvidas. Isto porque a queda nestas economias foi da ordem de 32%. O ano seguinte foi de leve crescimento dos fluxos mundiais (9%) os quais voltariam a cair no ano seguinte em 16% (US\$1,23 trilhões). No entanto, neste mesmo ano, os fluxos de IDE em direção às economias em desenvolvimento atingiram nível recorde de US\$681 bilhões (aumento de 2% em relação ao ano anterior), principalmente em razão da China ter se tornado o maior receptor mundial de IDE (UNCTAD, 2014; UNCTAD, 2015).

Figura 3. Fluxos de emissão de IDE global e por grupo de países (1995-2014) (em bilhões US\$).



Source: UNCTAD, FDI/MNE database (www.unctad.org/fdistatistics).

Fonte: Elaborado por UNCTAD, 2015, p. 2.

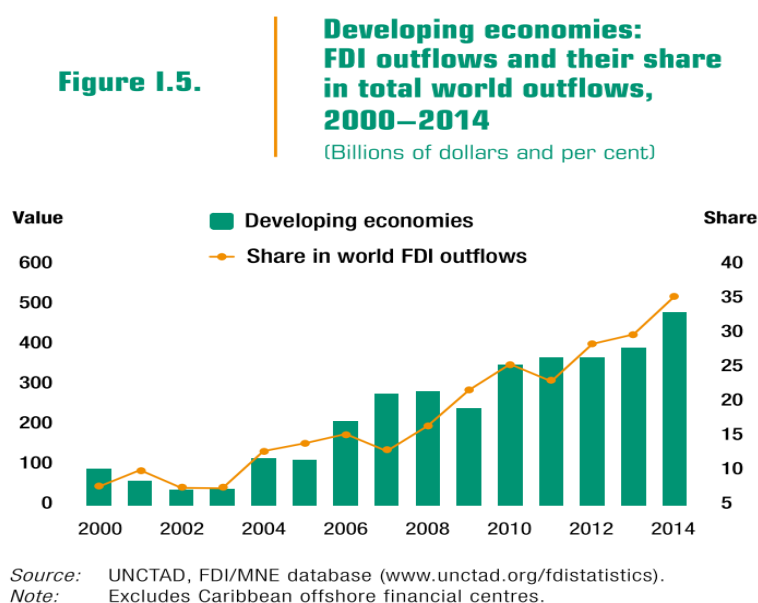
Além de importantes receptoras, as economias em desenvolvimento também passam a ter papel relevante como emissoras de IDE por meio de suas empresas multinacionais, que se consolidaram no mercado internacional ao longo do tempo. Em 2004, o fluxo de saída de IDE desses países começou a aumentar de modo que, em 2005, já representava 15% dos fluxos mundiais (US\$ 117 bilhões), sendo que somente Hong Kong (China) foi responsável pela emissão de US\$ 33 bilhões.

Nesse contexto de aumento das emissões de investimentos por economias em desenvolvimento, começa-se a discutir sobre a importância dos investimentos de tipo Sul-Sul, tendo em vista a já discutida tendência desses países em investirem em mercados próximos regionalmente, como comprovam os dados da UNCTAD:

The bulk of South-South FDI (excluding offshore financial centres) is intraregional in nature. In fact, during the period 2002-2004, average annual intra-Asian flows amounted to an estimated \$48 billion. The next largest stream of FDI within the group of developing countries was within Latin America, mainly driven by investors in Argentina, Brazil and Mexico. Intraregional flows within Africa were an estimated \$2 billion reflecting, in particular, South African FDI to the rest of the continent (UNCTAD, 2006, p.xxiv).

Essa tendência de crescimento das economias em desenvolvimento e em transição como emissoras de IDE consolidou-se ao longo do tempo. Em 2010, sua participação no fluxo de emissão de IDE global já era de 29% e, em 2013, ela chegou a 39% ou US\$ 553 bilhões. Em 2014, somente o grupo de países das economias em desenvolvimento²³⁷ representava 35% do total mundial (Figura 4). Porém, essa tendência não se deu de maneira homogênea entre todos os países e regiões (Figura 5). Destaca-se um forte aumento da participação dos países asiáticos, sobretudo da China. Em 2014, Hong Kong tornou-se o segundo maior investidor mundial (US\$ 143 bilhões) atrás apenas dos Estados Unidos (US\$ 337 bilhões) (UNCTAD, 2015).

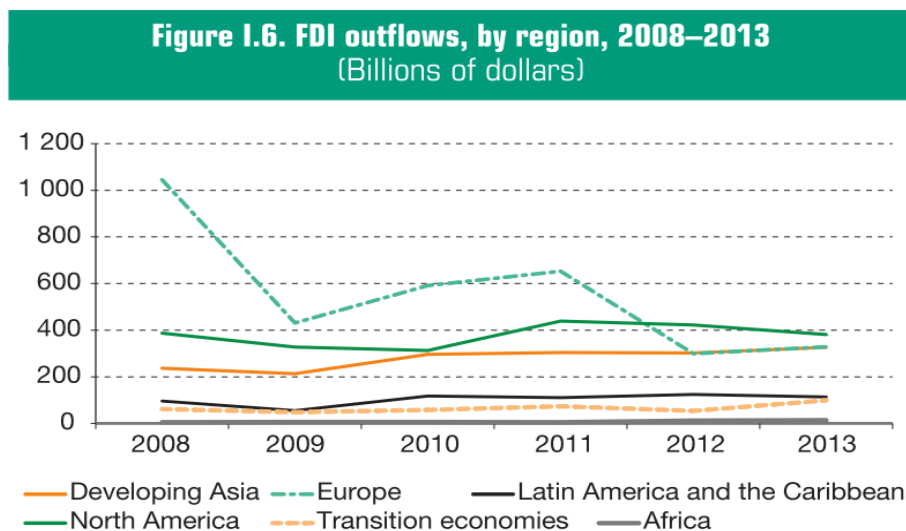
Figura 4. Fluxo de IDE emitido pelas economias em desenvolvimento e participação no total mundial, 2000-2014 (em bilhões US\$ e em percentual).



Fonte: Elaborado por UNCTAD, 2015, p. 6.

²³⁷ Não considerando as economias em transição, de acordo com a classificação da UNCTAD.

Figura 5. Fluxos de emissão de IDE por região, 2008-2013 (em bilhões US\$).



Source: UNCTAD FDI-TNC-GVC Information System, FDI/TNC database (www.unctad.org/fdistatistics).

Fonte: Elaborado por UNCTAD, 2014, p. 7.

Em relação à América Latina e o Caribe, em termos de emissão de IDE, houve um crescimento a partir de 2004 até 2008, com exceção do ano de 2007 quando a fluxo de emissões de IDE da região teve uma queda de 43%²³⁸. Em 2004, o fluxo de saída de IDE dos países da América Latina e Caribe cresceu 3,6% atingindo o valor de US\$ 11 bilhões, dos quais US\$ 9,5 bilhões correspondiam a investimentos brasileiros. Grande parte desse montante (US\$4 bilhões) deveu-se à transação entre a empresa brasileira Ambev e a empresa Belga Interbrew que envolveu uma operação de trocas de ações entre as duas companhias (UNCTAD, 2005). Essa transação se insere em um contexto no qual as empresas transnacionais latino-americanas dos setores de bebida e de comida começaram a se expandir no exterior beneficiadas pelo aumento das exportações e do aumento do poder de compra dos consumidores domésticos (UNCTAD, 2005).

Em 2005, excetuando-se os centros financeiros *offshore*, o crescimento de 19% IDE emitido pela América Latina e Caribe foi liderado pelo México cujas empresas – Cemex, Telmex e América Móvil – fizeram importantes aquisições no exterior. De acordo com a

²³⁸ Deve-se destacar que os valores referentes aos fluxos de entradas e saídas de IDE de um mesmo ano podem mudar nos relatórios subsequentes. Neste trabalho, foram utilizados os valores e percentuais de aumento ou de queda disponíveis nos relatórios do ano subsequente. Por exemplo, o relatório publicado em 2007 se refere aos dados do ano de 2006. Por isso, alguns gráficos da UNCTAD que eventualmente utilizamos para melhor visualizar uma tendência podem apresentar alguma variação em termos de valor, pois seus valores podem ter passado por uma revisão em relatórios posteriormente publicados.

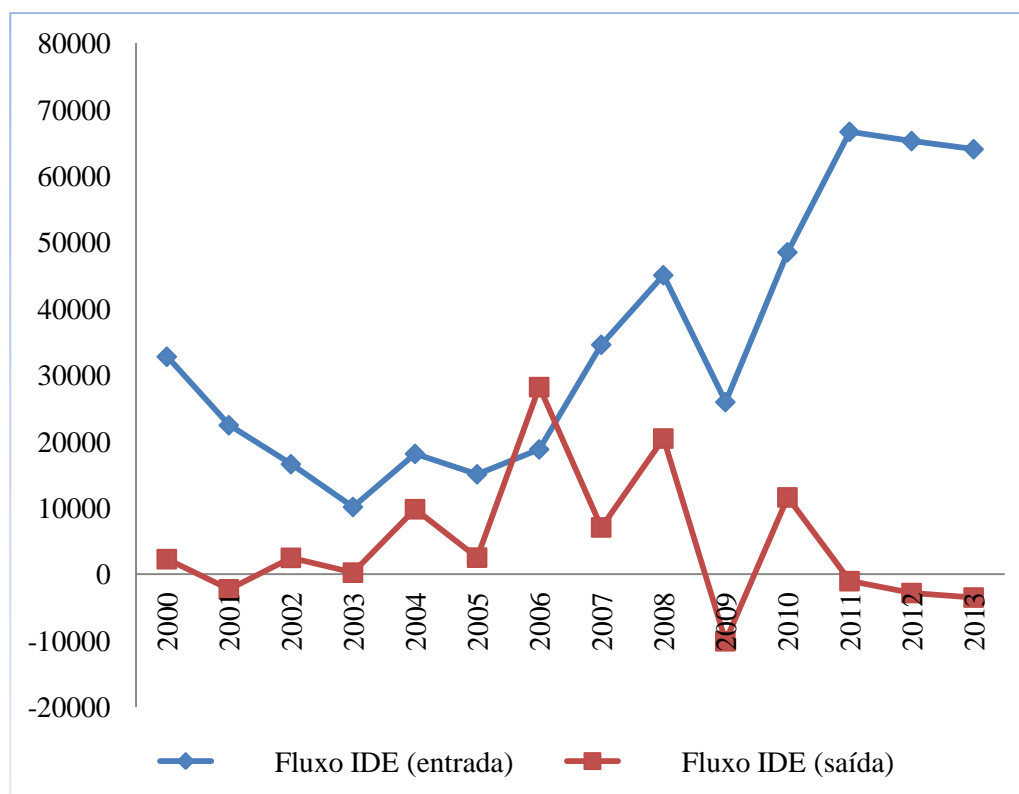
UNCTAD (2006), grande parte dos investimentos foi direcionada para a própria região. Neste ano, o IDE brasileiro sofreu uma queda, sendo que a transação mais importante foi a compra da empresa de cimentos argentina Loma Negra pela empresa brasileira Camargo Corrêa (UNCTAD, 2006).

A saída de transnacionais da região após a onda de privatizações dos anos 1990 abriu espaço para investimentos de transnacionais latino-americanas, principalmente no setor de serviços como o bancário e de telecomunicações. Porém, de maneira geral, a partir de meados dos anos 2000, período que UNCTAD (2015) chama de “segunda onda”²³⁹ de investimentos, houve um aumento dos investimentos recebidos pelos setores primário – em razão do aumento de preços das *commodities*, principalmente voltados para a indústria extrativa na América do Sul (UNCTAD, 2015). Deve-se lembrar que este aumento se deu a despeito de políticas nacionalistas e mais restritivas à entrada de IDE, principalmente em setores estratégicos como petróleo e gás, sobretudo na Bolívia e Venezuela (UNCTAD, 2009).

O aumento dos investimentos externos no setor primário acabou refletindo em um aumento nos demais setores, ao menos até o ano de 2012, quando a queda nos preços das *commodities* levou à queda de IDE também nos setores secundário e terciário (UNCTAD, 2015). Este movimento revelou a fragilidade das economias da região por terem ficado dependentes do preço das *commodities* sem que tenham sido criadas políticas de desenvolvimento capazes de absorver os *spillovers* do IDE recebido ou gerar maior integração entre empresas multinacionais e empresas locais (UNCTAD, 2015).

Em 2006, houve novamente um aumento da emissão de IDE pelos países da América Latina e Caribe, revelando, segundo a UNCTAD (2007, p. 53) “*the increasing capacity of local companies to internationalize their production*” (em tradução livre, “a capacidade crescente das empresas locais de internacionalizarem sua produção”). Naquele ano, pela primeira vez, os fluxos de saída do IDE brasileiro superaram os fluxos de entrada (Gráfico 6), elevando o país a segundo maior investidor em termos de emissão de fluxos de IDE do mundo em desenvolvimento (FDC, 2007).

²³⁹ A primeira onda corresponde aos anos 1990, período de abertura econômica e privatizações (UNCTAD, 2015).

Gráfico 6. Fluxos de entrada e de saída de IDE, Brasil, 2000-2013 (em milhões US\$).

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da UNCTAD (<http://unctadstat.unctad.org/EN/>).

Parte significativa do grande aumento do IDE, emitido pelo Brasil em 2006, deveu-se a uma única operação: a compra da empresa canadense Inco pela brasileira CVRD (Companhia Vale do Rio Doce) por US\$ 17 bilhões. A esta operação somou-se a de outras empresas como:

[...] Itaú (banking), Petrobras (oil and gas), Votorantim (cement, pulp and paper, steel and mining), Gerdau (steel), Odebrecht (construction services, petrochemicals) Camargo Corrêa (cement), Weg (motors and generators) and Marcopolo (buses), [that] also contributed to the country's outward FDI (ECLAC, 2007). It suggests an increasing tendency for large Brazilian companies to pursue a strategy of internationalization through FDI [...]. (UNCTAD, 2007b, p. 55).

No entanto, o crescimento foi interrompido em 2007, por uma queda de 43% no IDE emitido pela região, o qual se recuperaria no ano seguinte com um aumento 22%, atingindo o valor de US\$ 63 bilhões em fluxos. A América do Sul foi a sub-região que liderou este crescimento, tendo um aumento de 131% de seus fluxos de emissão de IDE, liderados pelo Brasil, cuja emissão atingiu US\$ 20 bilhões (UNCTAD, 2008).

Segundo a UNCTAD (2008), a queda de investimentos de 2007 esteve mais relacionada a um aumento excepcional do ano anterior, do que uma desaceleração da internacionalização das empresas da região:

The fall in outward FDI was not caused by a slowdown in the internationalization efforts of Latin American companies; rather, it signified a return to more normal levels after the exceptional year of 2006. Latin American companies, mainly from Brazil and Mexico, are now competing for global leadership in such industries as oil and gas, metal mining, cement, steel, and food and beverages. In addition, beyond these traditional industries, new TNCs are appearing in, for example, software, petrochemicals and biofuel refining. [...]Brazil's national oil company, Petrobras, is investing in biofuels in Colombia and the Dominican Republic and in Africa, where it is sponsoring a number of biofuel projects in collaboration with China and the EU (UNCTAD, 2008, p. 60).

Já o aumento do fluxo de IDE brasileiro em 189%, em 2008, foi atribuído a empréstimos intercompanhia realizados pelas matrizes para socorrer suas filiais no exterior afetadas pela crise internacional (UNCTAD, 2009). Além dos empréstimos, as companhias brasileiras continuaram realizando investimento em diversos setores, como mineração e recursos naturais (alimentos, metal e aço) (UNCTAD, 2009).

Apesar da queda na emissão de IDE a partir da América Latina e Caribe em 2009, inclusive do Brasil, cujo fluxo de IDE (saída) ficou negativo em US\$ 10 bilhões²⁴⁰, o relatório da UNCTAD (2010) destaca a importância das empresas que estavam emergindo na América do Sul no início dos anos 2000, tendo o Brasil como o principal país investidor.

Since 2003, Latin American companies' outward investment has swelled, thanks to an improved regional macro-economic environment and robust growth in the region. **The rapid emergence of Brazil as the region's main foreign investor**, as well as the expansion outside Latin America of an increasing number of companies, has characterized this new phase. (UNCTAD, 2010, p. 47, grifos nossos).

Em 2010, há uma retomada da emissão de IDE pelos países da América Latina e Caribe com um crescimento de 67% atingindo US\$76 bilhões. Apenas o Brasil realizou US\$11,5 bilhões em investimentos diretos no exterior, principalmente, segundo dados da

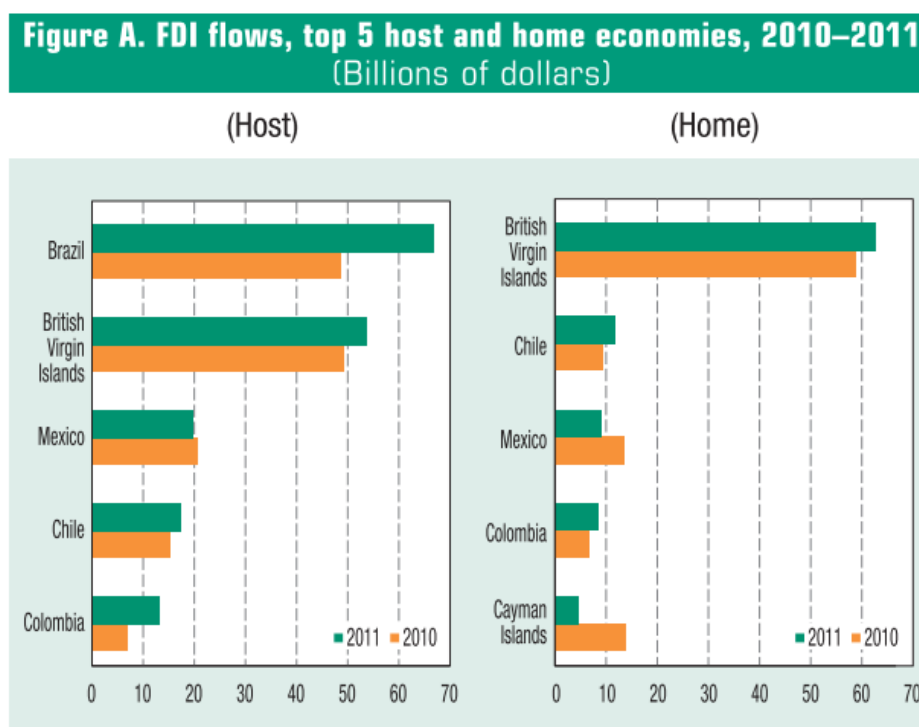
²⁴⁰ O saldo negativo deveu-se a empréstimos de filiais brasileiras no exterior a suas matrizes no Brasil e à queda de vendas e exposição aos derivativos cambiais devido à crise de 2008 (UNCTAD, 2010). Obs.: derivativos cambiais são contratos de venda com pagamentos futuros atrelados a outro ativo cujo valor é variável como juros, moedas, ações.

Unctad (2011), em países desenvolvidos, aproveitando-se das oportunidades criadas pela crise internacional.

O crescimento da emissão de IDE pela América Latina e Caribe seria interrompido por nova queda de 17%, em 2011, revelando a volatilidade dos investimentos no pós-crise financeira internacional (UNCTAD, 2012). Duas são as explicações principais: investimentos realizados em centros financeiros *offshore* (e não em atividades produtivas, por isso, sua volatilidade) e o retorno de empréstimos tomados por companhias brasileiras no exterior (UNCTAD, 2012). Aliás, houve forte queda no fluxo de IDE a partir do Brasil (Gráfico 6) que passou a ficar negativo em US\$1,029 bilhões, tendência que permaneceria até o final do governo Rousseff.

Importante notar que – excetuando-se os centros financeiros *offshore* – as economias que mais têm peso nos fluxos de IDE da América Latina e Caribe são Brasil e México, seguidos pelo Chile. Vale lembrar que, a partir de 2011, a Colômbia também passa a ser um importante país receptor e emissor de IDE, ao passo que o Brasil deixa de estar entre as cinco maiores economias regionais emissoras.

Figura 6. As 5 maiores economias receptoras e emissoras de IDE da América Latina e Caribe, 2010-2011 (em bilhões US\$).



Fonte: Elaborado por UNCTAD, 2012, p. 52.

Em termos relativos, toda região latino-americana e caribenha tem perdido participação mundial quando comparada com décadas anteriores. De acordo com dados da UNCTAD (2006), na década de 1980, a participação asiática no estoque de IDE de economias em desenvolvimento e em transição era de 23% enquanto que em 2005 ela pulou para 62%. A participação da América Latina e Caribe caminhou no sentido contrário tendo declinado de 67% para 25% no mesmo período. Vale ainda lembrar que a China passou a ter um peso maior no IDE recebido pela região. Segundo dados da UNCTAD (2015), estima-se que as aquisições das empresas chinesas em 2010 tenham sido em torno de US\$ 14 bilhões (contra apenas US\$ 7 bilhões investidos durante as duas décadas anteriores), o que revela um grande crescimento da presença chinesa na região com consequências para toda a economia regional, inclusive para o Brasil.

Apesar de o Brasil ter sido entre os anos de 2003 a 2010, juntamente com o México, o principal emissor de IDE da região, seu nível de investimento ainda permanece muito baixo em relação ao tamanho de sua economia²⁴¹. Em 2003, a participação do IDE emitido pelo Brasil na formação bruta do capital fixo não chegava a 1% (correspondendo a um oitavo dos países da região e um décimo dos países em desenvolvimento), o que revelava, segundo a UNCTAD (2004), o potencial futuro do país como emissor. No entanto, se em 2003 esse percentual era de 0,3% – embora no ano seguinte ela tenha atingido 8,5% e em 2006 tenha chegado a 14,8% (maior percentual desde a década de 1990) – nos anos seguintes, com exceção de 2008 (6,2%) e 2010 (4,9%), ele se manteve abaixo de 3%, chegando mesmo a índices negativos (2009, 2012 e 2013).

Essa posição ocupada pela economia brasileira fica mais evidente quando se analisa o estoque do IDE emitido pelo Brasil, em relação à proporção da participação de seu PIB no PIB mundial. Essa relação é feita por meio do *Outward FDI Performance Index* da UNCTAD.

O Brasil ocupava, entre 2003 a 2005, a 41ª posição nesse *ranking* da UNCTAD atrás de países como Rússia e Chile. Isso significa que a participação brasileira como emissor de IDE mundial era muito baixa em relação ao seu PIB relativo. A posição brasileira piorou, ao contrário do que ocorreu com outras economias em desenvolvimento e em transição como a China (cujo índice era 4,63 entre 1993-95 e passou para 9,97 entre 2003 e 2005). O índice brasileiro passou de 0,80 para 0,42, no mesmo período. Segundo a UNCTAD (2006), isso indica que há potencial de crescimento da participação do IDE brasileiro.

²⁴¹ Exceto o ano de 2009 quando o fluxo de IDE brasileiro emitido ficou em US\$ 10 bilhões negativos.

Porém, a UNCTAD (2015) ressalta que, embora o Brasil tenha ficado em 2014 em último lugar como investidor direto da região (fluxo), esta posição não reflete a realidade. Isso em razão da grande quantidade de empréstimos intracompanhia e investimentos em centros financeiros *offshore*. Por isso, uma forma de captar os investimentos realizados por um país no exterior é por meio das suas fusões e aquisições de suas empresas no estrangeiro (UNCTAD, 2015) bem como operações *greenfield*.

Observa-se, portanto, a dificuldade relatada por diversos autores e pela própria UNCTAD, de se conseguir informações confiáveis, isto é, que correspondam efetivamente aos investimentos que foram aplicados para fins produtivos. Esta dificuldade gera distorções tanto na quantidade recebida e/ou emitida por um determinado país, quanto ao destino setorial e geográfico dos investimentos. Diante desta dificuldade, muitos pesquisadores têm se utilizado de outras bases de dados, não somente a UNCTAD ou, no caso do Brasil, o BACEN.

No caso do Brasil, uma base de dados interessante, sobretudo para os pesquisadores interessados nos investimentos das empresas brasileiras na região latino-americana é o *IndexInvest* Brasil²⁴² que é um Índice de Investimentos Brasileiros na América do Sul e México, elaborado pelo Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento (CINDES). “Este Índice é elaborado a partir da coleta de informações publicadas na imprensa de vários países da região²⁴³” e permite que se obtenham informações sobre as principais operações de investimentos do Brasil realizados as quais, muitas vezes, não são computadas pelo BACEN como investimentos, pois tais operações podem ser fruto de recursos que anteriormente já haviam sido emitidos para o exterior (para paraísos fiscais ou para filiais de empresa brasileira no exterior, por exemplo). Em complemento, os *rankings* das multinacionais brasileiras elaborados pela FDC e pela Sobeet/Valor também podem auxiliar para que se tenha uma compreensão mais fidedigna do perfil de investimentos do Brasil no exterior.

Quanto às formas de entrada, entre 2003 e 2014, os dados da UNCTAD apontam um equilíbrio quanto ao tipo de operações realizadas pelas empresas brasileiras. No total, o país registrou 685 operações de F&A e 759 operações do tipo *greenfield*, em todo o período.

No que tange especificamente às operações do Brasil realizadas na América do Sul e México, dados do *IndexInvest* Brasil demonstram que a modalidade aquisições teve um peso muito maior. Entre 2007 e 2014 o Brasil realizou um total de 86 aquisições contra 37 projetos

²⁴²Para mais informações ver: *Cindes/IndexInvestBrasil*. <http://cindesbrasil.org/site/index.php?option=com_content&view=article&id=72&Itemid=16>. Acesso em: 22 mai. 2017. Os dados estão disponíveis a partir de 2007.

²⁴³ Por região, entende-se aqui América Latina e Caribe.

greenfield. Os anos de 2007 e 2008 foram os que concentraram o maior número de projetos (Tabela 3).

Tabela 3. Número de projetos realizados pelo Brasil na América do Sul e México (2007-2014), por tipo.

Tipo de projeto	Anos							
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Ampliação	1	4	3	9	6	1	2	3
Aquisição	26	14	8	7	7	9	8	13
Greenfield	9	20	6	9	3	4	2	6
Joint-venture	2	4	2	3		1		4
n.d.	1		-		-		-	-
Total Global	39	42	20	28	18	15	12	26

Fonte: Elaborado por CINDES (2016) (adaptado)²⁴⁴.

Disponível em:

<http://www.cindesbrasil.org/site/index.php?option=com_content&view=article&id=72&Itemid=16>.

Acesso em: 04 jun. 2017.

Em relação ao destino do IDE brasileiro, segundo relatório da UNCTAD (2004), em 2003, o Brasil possuía o maior estoque de saída de IDE da região (US\$ 55 bilhões) e o quarto maior estoque do mundo em desenvolvimento (atrás apenas de Hong Kong, Singapura e Taiwan). Porém, aproximadamente dois terços desse valor estavam localizados em centros financeiros *offshore*. Do restante, a maioria estava localizada nos Estados Unidos e em países da região como Argentina e Uruguai (UNCTAD, 2006). Por grande parte do IDE investido pelo Brasil estar localizado nestes centros financeiros, setorialmente, no início dos anos 2000, os investimentos brasileiros estavam concentrados no setor de serviços.

According to a 2001 survey by the Central Bank of Brazil, a large proportion of outward FDI was driven by financial rather than production motives (to avoid taxes and to undertake currency transactions). The large share going to tax havens was reflected in the sectoral concentration of Brazilian outward FDI in services (95%), particularly financial services. (UNCTAD, 2004, p. 28).

²⁴⁴ Na tabela original, além do número total de investimentos anual, também estão disponibilizados os investimentos realizados por trimestre. Dados até o primeiro trimestre de 2016 estão disponíveis.

A maior parte dos investimentos que não foram direcionados aos centros financeiros *offshore* foi aplicada nos setores de comércio, mineração e construção (UNCTAD, 2006).

Entrevista realizada pela FUNCEX (IGLESIAS, VEIGA, 2002 apud UNCTAD, 2004) também indicava que os locais onde as empresas brasileiras entrevistadas planejavam investir no início dos anos 2000, eram principalmente Europa, Estados Unidos e países da América Latina. Pode-se notar que, de maneira geral, a América do Sul tinha um peso grande (25,7% no total). Se incluirmos o México e Panamá teríamos 37,7%, ou seja, quase 40% de intenções de investir na América Latina, como está demonstrado na Tabela 4.

Tabela 4. Principais alvos de localização das empresas brasileiras que planejavam investir no exterior (2001) (%).

Annex table A.I.17. Principal location targets of Brazilian firms planning to invest abroad, 2001
(Percentage)

Economy	Share
Europe	21.6
United States	20.4
Mexico	10.0
MERCOSUR	9.3
Chile	6.2
Venezuela	3.7
Equador	2.5
China	2.0
Bolivia	2.0
Colombia	2.0
India	2.0
Panama	2.0

Source: Brazil, Development Bank (BNDES), 2002.

Fonte: Elaborado por UNCTAD, 2004 (com base em informações do BNDES, 2002).

De acordo com um estudo publicado em 2007 pela Fundação Dom Cabral (FDC) e pelo *Columbia Program on International Investment* (CPII), cerca de metade das 20 multinacionais brasileiras mais internacionalizadas investiu na América Latina em 2006. Tal resultado foi calculado com base no chamado *Índice de regionalidade* por meio do qual se calcula “o número de países de certa macroregião nos quais as multinacionais brasileiras estão presentes, relativizado pelo percentual de todos os países em que elas estão localizadas (vezes 100), chega-se ao Índice de Regionalidade” (FDC, 2007, p. 4). Em 2006, o índice médio de regionalidade das multinacionais brasileiras para a América Latina era de 46,91% e, em 2010, chegou a 52,95%, embora tenha sofrido variações abaixo desse valor nos anos intermediários. Em 2011, o índice referiu-se especificamente à América do Sul e representou 30,9%. No ano

seguinte, o índice foi descontinuado, mas os *rankings* elaborados pela FDC continuaram indicando a importância da América Latina, como destino do IDE brasileiro agora computado pelo número de filiais de empresas brasileiras em cada país. No Quadro 12, é possível verificar que com exceção dos Estados Unidos (principal destino do IDE brasileiro), China e Portugal e Reino Unido, os demais nove países com maior presença de empresas brasileiras, no ano de 2013, pertencem à América Latina.

Quadro 12. Países com maior presença de empresas brasileiras (2013).

Posição	País	Número de empresas
1	Estados Unidos	39
2	Argentina	33
3	Chile	28
4	Uruguai	24
5	Colômbia	23
5	Perú	23
6	México	22
7	China	19
8	Venezuela	16
9	Paraguai	15
9	Portugal	15
10	Bolívia	14
10	Reino Unido	14

Fonte: Ranking FDC das Multinationais Brasileiras 2014

Fonte: elaborado por FDC, 2014, p.27.

Dados do *IndexInvest* Brasil demonstram que o país que mais recebeu investimentos entre 2007 e 2014, foi a Argentina o que é compreensível tendo em vista que a Argentina é o maior parceiro comercial do Brasil na região e no âmbito do MERCOSUL. Contudo, a partir de 2011, o país começa a perder importância para outros países da região como Colômbia, México e Peru (Tabela 5). Isso se deve, segundo o *IndexInvest* Brasil (2014), aos problemas macroeconômicos e políticos por quais a Argentina tem passado nos últimos anos e aos esforços da Colômbia e do Peru em conferirem um ambiente de negócios atrativo aos investimentos. O Uruguai também foi, no período, um importante destino dos investimentos brasileiros.

Tabela 5. Total de investimentos realizados pelo Brasil, 2007-2014, por país de destino, América do Sul e México.

País	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Argentina	21	12	7	8	9	2	2	3
Bolívia	-	-	-	1	-	-	-	2
Chile	4	6	4	3	4	4	1	2
Colômbia	2	11	1	5	1	4	1	5
Equador	-	-	-	-	-	-	1	-
Guiana	-	-	-	-	-	-	-	-
México	5	2	2	3	-	3	2	6
Paraguai	-	-	-	1	-	-	-	2
Peru	1	5	1	5	-	2	1	5
Suriname	-	-	-	-	-	-	-	-
Uruguai	4	5	4	1	4	-	4	1
Venezuela	2	1	1	1	-	-	-	-
Total	39	42	20	28	18	15	12	26

Fonte: Elaborado CINDES (adaptado)²⁴⁵.

Disponível em:

<http://www.cindesbrasil.org/site/index.php?option=com_content&view=article&id=72&Itemid=16>.

Acesso em: 04 jun. 2017.

Dados da UNCTAD (2011) referentes às Fusões e Aquisições correspondentes realizadas pelo Brasil na América Latina e Caribe, no período de 2003 a 2010, revelam que a maioria das operações se centrou no setor de manufaturas (48,3%), seguido pelo setor primário (33,1%) e de serviços (18,6%) (Tabela 6). Quanto aos projetos *greenfield* quase 70% estava concentrado no setor de manufaturas (Tabela 7) Em relação às F&A, as indústrias do setor manufatureiro de maior importância em termos de percentual investido foram: comida, bebidas e tabaco (10,8%); e metais e produtos metálicos (15,3%). Quanto ao setor primário, destacaram-se a indústria de mineração de minérios metálicos (10,4%) e a petrolífera (16%). Quanto às operações *greenfield*, dentro do setor primário, destacaram-se as indústrias de carvão, petróleo e gás natural (18%). No setor de manufaturas, a indústria de metais foi responsável por 25% do total de investimentos. Por fim, no setor de serviços, a de transportes teve participação de 2%, sendo esse o setor de menor importância dentro desse tipo de operações. Apenas o setor de manufaturas foi responsável por 68% do total de operações *greenfield* realizadas pelas empresas brasileiras no período.

²⁴⁵ Na tabela original, além do número total de investimentos anual, também estão disponibilizados os investimentos realizados por trimestre. Dados até o primeiro trimestre de 2016 estão disponíveis.

Tabela 6. F&A transfronteiriças América Latina e Caribe, 2003-2010 (em percentual).**Table II.9. Latin America and the Caribbean: cross-border M&As by main acquiring regions and countries and main targeted industries, 2003–2010**
(Per cent)

Sector/industry - Investing country	World	Developed economies	Developing economies	Latin America and the Caribbean			Developing Asia		
				Total	Mexico	Brazil	Total	China & Hong Kong (China)	India
Total sectors	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Primary	18.7	-11.4	44.4	11.1	-	33.1	81.0	81.3	95.1
Mining of metal ores	15.4	29.0	4.7	4.7	-	10.4	6.6	5.9	-
Petroleum	1.3	-43.3	37.6	3.7	-	16.0	72.5	74.6	89.3
Manufacturing	24.3	32.6	18.0	24.7	13.4	48.3	9.2	12.4	3.8
Food, beverages and tobacco	14.3	26.8	4.6	7.5	7.0	10.8	1.4	0.8	3.6
Metal and metal products	3.0	3.4	2.8	5.5	-0.3	15.3	0.1	0.1	-
Services	57.0	79.8	37.6	64.1	86.6	18.6	9.9	6.3	1.0
Finance	20.0	37.5	6.3	9.1	-	12.8	2.9	5.1	-
Post and communications	13.4	10.1	16.1	30.8	80.1	-	1.8	-	-
Business activities	10.5	22.0	1.2	0.7	0.1	-	0.5	0.7	0.3
Total sectors, in \$billion	99.6	43.9	54.0	26.8	10.1	7.6	26.6	15.9	6.8
Share in total world	100	44	54	27	10	8	27	16	7

Source: UNCTAD, cross-border M&A database (www.unctad.org/fdistatistics).

Note: Africa and South-East Europe and the CIS are not shown in this table because of the small amounts.

Fonte: Elaborado por UNCTAD, 2011, p. 61.

Tabela 7. Projetos de IDE *greenfield*, América Latina e Caribe, 2003-2010 (em percentual)**Table II.10. Greenfield FDI projects by main investing regions and countries and main targeted industries, 2003–2010**
(Per cent)

Sector/industry Investing country	World	Developed economies	Developing economies	Latin America and the Caribbean				Developing Asia			
				Total	Brazil	Chile	Mexico	Total	China & Hong Kong (China)	India	Korea, Rep. of
Total sectors	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Primary	25	24	28	24	29	12	4	26	23	41	6
Coal, oil and natural gas	19	17	24	19	18	10	4	25	23	35	6
Manufacturing	58	58	56	54	68	63	29	60	65	53	91
Metals	27	27	27	14	25	-	10	36	50	33	37
Motor vehicles and other transport equipment	9	10	8	1	1	-	-	12	11	14	18
Automotive OEM	7	7	7	1	-	-	-	11	11	14	17
Food, beverages and tobacco	5	6	3	6	1	23	6	1	2	-	-
Chemicals and chemical products	4	4	3	4	-	17	3	2	-	5	2
Services	18	18	16	22	4	25	67	14	12	7	3
Communications	5	6	4	10	-	1	56	1	1	-	1
Business activities	4	4	3	4	-	17	3	2	-	5	2
Transportation	3	3	4	1	2	-	-	7	8	-	-
Total sectors, in \$ billion	708	566	142	55	25	8	6	74	35	13	12
Share in total world	100	80	20	8	4	1	1	10	5	2	2

Source: UNCTAD, based on information from the Financial Times Ltd, fDi Markets (www.fDimarkets.com).

Note: The values refer to estimated amounts of capital investments.

Fonte: Elaborado por UNCTAD, 2011, p. 62.

Embora os dados do *IndexInvest* Brasil não estejam classificados por tipo de investimento e se refiram à quantidade de projetos realizados – o que dificulta a comparação com os dados da UNCTAD (2011) – de maneira geral, eles reforçam a importância de alguns setores como principal destino dos investimentos brasileiros na América do Sul e México²⁴⁶. Dentre eles, destacam-se: alimentos e bebidas, metalurgia, minerais e indústria extrativa (petróleo, gás natural, carvão, cobre)²⁴⁷ (Tabela 8). O que chama atenção em relação à diferença das duas bases de dados refere-se ao setor de serviços que, em número de projetos, teve peso significativo no total de investimentos realizados pelo Brasil na região. Entre 2007 e 2014, o Brasil realizou 200 projetos dos quais 72 foram no setor de serviços, 121 na indústria e apenas 7 no setor agropecuário.

Tabela 8. Investimentos realizados pelo Brasil na América do Sul e México, por setor, 2007-2014.

Total de Investimentos Realizados Por Setor (número)		Anos							
		2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Agropecuária	Agropecuária	-	3	-	1	3	-	-	-
Agropecuária Total		-	3	-	1	3	-	-	-
Indústria	Alimentos e bebidas	10	2	2	1	-	1	2	2
	Fumo								
	Borracha e plástico	-	1	1	-	-	-	-	-
	Calçados e couro	5	1	3	-	-	-	-	-
	Vestuário								
	Construção civil	1	3	3	-	-	-	-	-
	Coque, Refino de Petróleo, Comb. Nucleares e Álcool	-	3	-	4	-	-	-	-
	Extrativas	-	3	3	2	-	1	-	1
	Fabricação de meios de transporte	-	-	-	-	-	-	-	1
	Madeira	-	-	-	-	-	-	-	1
	Móveis								
	Máquinas e Aparelhos Elétr., Eletrôn. de Precisão e de Comunicações	1	-	-	1	-	-	-	-

²⁴⁶ Também é importante lembrar que os dados da UNCTAD abrangem América Latina e Caribe.

²⁴⁷ A maioria dos investimentos neste setor, segundo os dados do *IndexInvest* Brasil (detalhado por empresa), foi realizado pela Petrobrás.

	Transporte, armazenagem e correio	-	2	1	-	-	-	1	3
Serviços Total		8	19	2	10	7	9	5	12
Total Global		39	42	20	28	18	15	12	26

Fonte: Elaborado por CINDES (2016) (adaptado)²⁴⁸.

Disponível em:

<http://www.cindesbrasil.org/site/index.php?option=com_content&view=article&id=72&Itemid=16>.

Acesso em: 04 jun. 2017.

A importante participação do IDE do Brasil na região se inseriu em um contexto de aumento da participação das empresas da América Latina nos investimentos regionais, ao mesmo tempo em que a participação das empresas dos países desenvolvidos diminuía (UNCTAD, 2011).

At the intraregional level, both cross-border M&As and greenfield FDI projects followed a rising trend during the 2000s, reflecting the growing strength of Latin American firms, bolstered by the region's strong economic recovery. Greenfield FDI projects reached an estimated \$11.6 billion in 2010 (up from \$4.5 billion in 2003), and their share in the total grew from 5 per cent in 2003 to 10 per cent in 2010. In the case of cross-border M&As, the share of intraregional deals in the total increased considerably from the early 2000s: during the period 1995–2002, Latin American companies were the origin of only 5 per cent of the total amount of cross-border M&A sales in the region; this share rose to 36 per cent during the period 2003–2010 (UNCTAD, 2011, p. 60).

Apesar dos investimentos intrarregionais terem ganhado força nos anos 2000, as empresas latino-americanas, dentre elas as brasileiras, também realizaram importantes investimentos em países desenvolvidos. Dados da UNCTAD (2009) referentes ao ano de 2008 demonstram que, das dez principais F&A realizadas por empresas da América Latina e Caribe, sete foram de países desenvolvidos, sendo que as três restantes corresponderam à compra de empresas brasileiras por empresas da região (Tabela 9). Interessante notar que, dentre as dez maiores operações, cinco foram realizadas pelo Brasil, cujos investimentos tiveram como destino um país do mundo desenvolvido e se voltaram para atividades intensivas em recursos naturais (comidas, metais e aço).

²⁴⁸ Na tabela original, além do número total de investimentos anual, também estão disponibilizados os investimentos realizados por trimestre. Dados até o primeiro trimestre de 2016 estão disponíveis.

Tabela 9. Dez principais compras transfronteiriças (F&A) da América Latina e Caribe, 2008.**Table II.20. Latin America and the Caribbean: top 10 cross-border M&A purchases,^a 2008**

Rank	Value \$ million)	Acquired company	Host economy	Industry of the acquired company	Ultimate acquiring company	Ultimate home economy	Shares acquired (%)
1	1 749	Quanex Corp	United States	Steel works, blast furnaces, and rolling mills	Gerdau SA	Brazil	100
2	1 386	Shinsei Bank Ltd	Japan	Banks	Investor Group	Cayman Islands	23
3	944	LWB Refractories GmbH	Germany	Brick and structural clay tile	Magnesita Refratarios SA	Brazil	100
4	565	Smithfield Beef Group Inc	United States	Beef cattle, except feedlots	J&F Participacoes SA	Brazil	100
5	537	OC Oerlikon Corp AG	Switzerland	Semiconductors and related devices	Columbus Trust Co Ltd	Bahamas	11
6	474	Mineracao Taboca SA	Brazil	Miscellaneous metal ores, nec	Cia de Minas Buenaventura SAA	Peru	100
7	455	Sementes Selecta	Brazil	Soybeans	Grupo Los Grobo SA	Argentina	90
8	425	Inalca SpA	Italy	Sausages and other prepared meat products	J&F Participacoes SA	Brazil	50
9	380	Refrigerantes Minas Gerais Ltd ^a	Brazil	Bottled & canned soft drinks & carbonated waters	Coca-Cola FEMSA SA CV	Mexico	100
10	295	US Zinc Corp	United States	Secondary nonferrous metals	Grupo Votorantim	Brazil	100

Source: UNCTAD cross-border M&A database (www.unctad.org/fdistatistics).

^a From the ultimate home economy.

Note: The data cover only those deals that involved an acquisition of an equity stake of more than 10%. Deals where the host economy is the same as the ultimate home economy correspond to the acquisition of a foreign affiliate by a national company.

Fonte: Elaborado por UNCTAD, 2009, p. 69.

Os investimentos das translatinas²⁴⁹ em países desenvolvidos continuou nos anos seguintes, como revelam os dados de 2010, inclusive, tendo como fonte empresas brasileiras de setores intensivos em recursos naturais:

The region's TNCs, bolstered by strong economic growth at home, have increased their investments abroad, in particular in developed countries [...], where investment opportunities have arisen in the aftermath of the crisis. Brazilian companies such as Vale, Gerdau, Camargo Correa, Votorantim, Petrobras and Braskem have made acquisitions in the iron ore, steel, food, cement, chemical, and petroleum-refining industries in developed countries (UNCTAD, 2011, p. 59-60).

Em 2012, apesar de ter sido registrada queda do IDE realizado pelos países da América Latina e Caribe, quando se observa os valores relativos às F&A realizadas pela região, nota-se um dinamismo de suas empresas, inclusive no âmbito intrarregional, cujo valor das operações praticamente se igualou ao das operações realizadas nos países desenvolvidos (Tabela 10).

However, outward FDI data do not properly reflect the dynamism of Latin American TNCs' productive activity abroad, as revealed by the 74 per cent increase in their cross-border acquisitions in 2012, which reached \$33

²⁴⁹ Translatinas são as empresas multinacionais de países da América Latina.

billion. This activity was equally shared between acquisitions in developed countries and in Latin America and the Caribbean [...]. Increasing acquisitions abroad by Latin American TNCs is a trend that began in 2006, reached its peak in 2007 and was halted by the global financial crisis before resuming in 2010. Since 2010, Latin American companies have spent a net amount of \$67 billion acquiring companies abroad [...] (UNCTAD, 2013, p.59).

Tabela 10. F&A transfronteiriças da América Latina e Caribe, por região/país, 2011-2012 (em milhões de dólares).

Table C. Cross-border M&As by region/country, 2011–2012 (Millions of dollars)				
Region/country	Sales		Purchases	
	2011	2012	2011	2012
World	20 098	21 070	18 750	32 647
Developed economies	2 686	- 674	9 858	16 426
Europe	- 3 468	- 11 563	1 652	10 762
North America	- 4 776	9 334	8 191	5 660
Developing economies	17 015	21 405	7 563	16 370
Asia	9 638	5 443	189	133
China	9 651	5 400	470	21
Latin America and the Caribbean	7 388	16 240	7 388	16 240
South America	5 307	15 345	3 318	14 449
Chile	- 464	8 961	80	608
Mexico	2 001	- 134	4 113	448
Caribbean	81	1 029	39	23
Transition economies	319	-	1 329	- 149

Fonte: Elaborado por UNCTAD, 2013, p. 57.

No entanto, em 2014, as F&A realizadas por empresas da América Latina e Caribe somaram apenas US\$8,4 bilhões, dos quais somente US\$309 milhões se referiram a operações realizadas em países em desenvolvimento, sendo que aquelas referentes à própria região apresentou saldo negativo. O Brasil foi o principal responsável pela queda (passou de US\$ 3 bilhões para -US\$2,4 bilhões), principalmente em função dos desinvestimentos da Petrobrás no Peru²⁵⁰ (UNCTAD, 2015).

Assim, segundo a UNCTAD (2010), a maior expansão das empresas da América Latina e Caribe, principalmente das empresas brasileiras e mexicanas, inclusive em direção aos países desenvolvidos deveu-se às mudanças que ocorreram no mercado, a partir de 2003, e também às políticas governamentais que possibilitaram a consolidação dessas empresas como transnacionais. Na Tabela 11, é possível verificar a importância das F&A realizadas por empresas da região em países desenvolvidos.

²⁵⁰ Em 2013, a Petrobrás vendeu sua subsidiária Peru para a Petrochina por US\$ 2,6 bilhões.

Tabela 11. Aquisições transfronteiriças realizadas pelas firmas da América Latina e Caribe, por região de destino, 2003-2009 (em milhões de dólares).

Table II.7. Cross-border acquisitions by Latin American and Caribbean firms,^a by host region, 2003–2009
(Millions of dollars)

Company name	Industry	Home country	Developed economies	Latin America and the Caribbean	Total world
Vale S.A. (CVRD)	Mining	Brazil	20 978	1 529	22 507
Cemex S.A.	Cement	Mexico	14 286	–	14 286
Metalurgica Gerdau S.A.	Steel	Brazil	6 780	693	7 473
América Móvil	Telecom	Mexico	–	6 728	ó
FEMSA	Food & beverages	Mexico	3 692	458	4 150
Petrobras	Oil and gas	Brazil	452	2 565	3 017
Telmex	Telecom	Mexico	–	2 813	2 813
Grupo Bimbo	Food & beverages	Mexico	2 500	5	2 505
Grupo Industrial Minera Mexico	Mining	Mexico	2 220	26	2 246
JBS SA	Beef cattle	Brazil	1 939	–	1 939
Grupo Votorantim	Cement	Brazil	684	1 148	1 832
Cencosud	Retail	Chile	–	1 286	1 286
Banco Itau	Banking	Brazil	498	650	1 148
Alfa	Holding	Mexico	1 075	–	1 090
Camargo Correa	Construction	Brazil	–	1 025	1 025

Source: UNCTAD, cross-border M&As database.

^a Only firms whose home region is Latin America and the Caribbean (excluding offshore financial centres) as of June 2010 that accumulated more than \$1 billion of cross-border acquisitions in 2003 and 2009 have been considered.

Fonte: Elaborado por UNCTAD, 2010, p. 48.

Quanto às mudanças no mercado,

A booming regional economy since 2003, following five years of economic recession, supported Latin American companies' expansion, both at home and abroad. Economic dynamism and better access to finance improved Latin American companies' ability to compete with TNCs from other regions for local and foreign acquisitions (UNCTAD, 2010, p. 47).

No caso das empresas multinacionais brasileiras, quatro fatores principais explicariam a expansão da internacionalização no período: a valorização da moeda brasileira (Real) que facilitou a compra de ativos externos por empresas brasileiras; o aumento da rentabilidade das empresas, em função do bom momento econômico que o país estava vivendo (ao menos na primeira década dos anos 2000, com exceção da crise de 2008); o aumento da liquidez internacional (em razão da baixa taxa de juros nas economias desenvolvidas) e a maior facilidade de captação de recursos (graças à abertura de capital em bolsa de valores) (VALOR, SOBEET, 2008). Há ainda fatores conjunturais específicos a alguns setores como o

caso dos frigoríficos que se beneficiaram do aumento da demanda por *commodities* ou empresas do setor siderúrgico que precisaram acompanhar a internacionalização do setor²⁵¹.

Em relação às políticas governamentais, a UNCTAD (2010) afirma que o período de privatizações teria permitido a formação de empresas “campeões nacionais” que mais tarde se tornariam transnacionais. Especificamente no caso do Brasil, a UNCTAD se refere a empresas como Vale, Petrobrás e Embraer que, apesar das mudanças que as tornaram empresas de capital aberto, o Estado brasileiro manteve participação acionária com o objetivo de controlar suas estratégias e evitar aquisições. Destaca ainda, o importante papel do BNDES, principalmente no período recente:

The Brazilian National Development Bank (BNDES) has played an active role in domestic consolidation and, more recently, in the further internationalization of local companies. BNDES started increasing credit lines for domestic firms in 1994 and created a specific line to support their outward expansion in 2002. In 2009, BNDES lent \$8 billion to help the expansion of Brazilian transnationals in agribusiness, capital goods, construction, engineering, consumer electronics, energy, technical services and information technology. Brazilian TNCs' access to domestic finance is still limited, and most have to use their own capital or rely on foreign funding (UNCTAD, 2010, p. 48-49).

A CEPAL (2010) também destaca que, apesar de as empresas líderes brasileiras receberem há bastante tempo apoio governamental, o incentivo à internacionalização acentuou-se, a partir de 2008, com o lançamento da PDP (Política de Desenvolvimento Produtivo). A Cepal (2010) referia-se ao objetivo da PDP de internacionalizar empresas dos setores aeronáutico, petróleo e gás natural, petroquímica, bioetanol, mineração, celulose, siderurgia e carnes, presente no âmbito dos “Programas para Consolidar e Expandir a Liderança”.

No entanto, alguns estudos já realizados, inclusive com base em entrevistas a multinacionais brasileiras, apontam que o papel do Estado brasileiro não foi visto como relevante na decisão das empresas se internacionalizarem. Inclusive, atribuiu-se pouca importância aos financiamentos públicos, tendo, a maioria das empresas entrevistadas afirmado terem se internacionalizado com recursos próprios (CNI/SOBEET, 2012)²⁵².

²⁵¹ Os fatores que beneficiaram setores específicos serão aprofundados próximo capítulo, onde serão realizados estudos de casos.

²⁵² A SOBEET (Sociedade Brasileira de Estudos de Empresas Transnacionais e da Globalização Econômica) realizou, em 2011, uma pesquisa com 36 empresas de diferentes setores. O BNDES não foi apontado como uma fonte de financiamento relevante por nenhum dos setores. O setor que mais utilizou o BNDES foi o de serviços, o que se deve, principalmente, ao setor de construção civil (SOBEET/CNI, 2012).

Outros estudos como o Ranking das Transnacionais Brasileiras, de 2010, elaborado pela Fundação Dom Cabral, apontava o governo como um facilitador da internacionalização de empresas por meio de programas de incentivo como os financiamentos do BNDES, a atuação diplomática do governo, por meio do Itamaraty e as ações promovidas pela APEX (FDC, 2010). Ademais, ressalta que “A despeito dos esforços para manter o foco na América Latina, segundo as empresas entrevistadas, o governo (ex. MRE e MDIC) consiste em um importante facilitador da internacionalização em diversas regiões do globo” (FDC, 2010, p. 28). No Ranking de 2013, a FDC realizou algumas questões sobre os impactos da política externa brasileira na internacionalização das empresas participantes da pesquisa. Em relação aos fatores que as empresas consideraram como mais influentes na internacionalização de empresas destacaram-se: a criação de linhas de crédito e de financiamento para investimentos brasileiros no exterior (4,53), a negociação de diminuição de barreiras alfandegárias (4,49), a busca de um lugar de destaque do Brasil no cenário internacional (4,42), o apoio diplomático às empresas brasileiras com investimentos no exterior (4,27) e a busca por cooperação bilateral e integração sul-americana (4,18)²⁵³. Porém, quando questionadas quanto aos aspectos da política externa brasileira nos últimos dez anos que, de fato, tinham influenciado seus processos de internacionalização, os fatores mais relevantes apontados foram: negociar a diminuição de barreiras alfandegárias (39,68%), buscar cooperação bilateral e integração sul-americana (39,68%), buscar lugar de destaque no Brasil no contexto internacional (38,10%) e criar linhas de crédito para investimentos no exterior (38,10%)²⁵⁴ (FDC, 2013).

Assim, ainda que o papel estatal não seja considerado essencial nos processos de internacionalização pelas empresas em geral, algumas pesquisas demonstram que medidas adotadas pelo governo brasileiro nas primeiras décadas dos anos 2000 foram relevantes para a internacionalização de determinados setores empresariais brasileiros. Os estudos de caso que serão apresentados no próximo capítulo revelam que, em alguns casos, ações e instrumentos estatais foram fatores relevantes no processo de internacionalização empresarial, na medida em que fortaleceram as vantagens competitivas das empresas, ainda que a decisão pela internacionalização já fizesse parte de seus objetivos estratégicos. A análise foi realizada, utilizando como embasamento teórico e metodológico, a Teoria Eclética de Dunning e o modelo IDP, levando em consideração as especificidades dos processos de

²⁵³ Segundo a FDC (2013, p. 15), “1=Prejudica muito a internacionalização/5=Favorece muito a internacionalização”.

²⁵⁴ De acordo com a FDC (2013, p. 17), “Os valores indicam a porcentagem de empresas que marcaram cada variável como sendo um dos três componentes da política externa brasileira mais importantes para o sucesso do processo de internacionalização da empresa nos últimos 10 anos”.

internacionalização de empresas de países em desenvolvimento, de acordo com literatura analisada no capítulo teórico.

4.3 O *Investment Development Path* (IDP) do Brasil

Tanto a literatura como os dados dos relatórios da UNCTAD revelam o aumento da importância das empresas multinacionais das economias em desenvolvimento, mais especificamente das economias emergentes, como é o caso do Brasil, como emissoras de IDE. Uma das discussões levantadas sobre o tema são as razões que explicam a emergência de empresas multinacionais de determinados países no cenário internacional e o papel que as políticas governamentais têm neste processo.

Esta pesquisa se insere neste contexto e tem como foco compreender as razões que levaram as empresas brasileiras a investirem no exterior a partir dos anos 2000, principalmente em seu entorno regional, mais especificamente, na América do Sul. O objetivo é verificar se o Estado, por meio de suas políticas industriais (que abrange também suas políticas comerciais) e políticas de integração regional (tendo em vista que o foco da análise é a América do Sul enquanto país de destino do IDE brasileiro) teriam tido papel relevante na tomada de decisão das empresas.

Uma das formas de se compreender a propensão de um país em realizar ou atrair IDE é por meio da análise de seu IDP (*Investment Development Path*). O modelo teórico do IDP se insere na Teoria Eclética de Dunning e parte do pressuposto de que a propensão de um país de receber ou realizar IDE está relacionada a seu nível de desenvolvimento, o qual é medido por seu PIB *per capita*. O modelo divide a trajetória de desenvolvimento de um país em cinco estágios começando pelo menos desenvolvido até o mais desenvolvido. Nos primeiros estágios, os países estariam mais sujeitos a serem receptores de IDE do que emissores. À medida que vão se desenvolvendo, os países passam a aumentar a emissão de IDE de modo que, quando atingem o estágio quatro, a saída de IDE é maior do que sua entrada. Assim, a teoria relaciona a diferença entre as entradas e saídas de IDE de um país – o seu NOI (*net outward investment*) – ao seu PIB *per capita*. No último estágio, os estoques das estradas e saídas de IDE tendem a se equilibrar de modo que a diferença entre eles se aproxime de zero (DUNNING, NARULA, 1998; NARULA, 1996; DUNNING, LUNDAN, 2008)²⁵⁵. Na medida em que um país vai se desenvolvendo, ocorrem mudanças na configuração de suas vantagens, as quais, a Teoria Eclética define como vantagens OLI, ou seja, as vantagens de

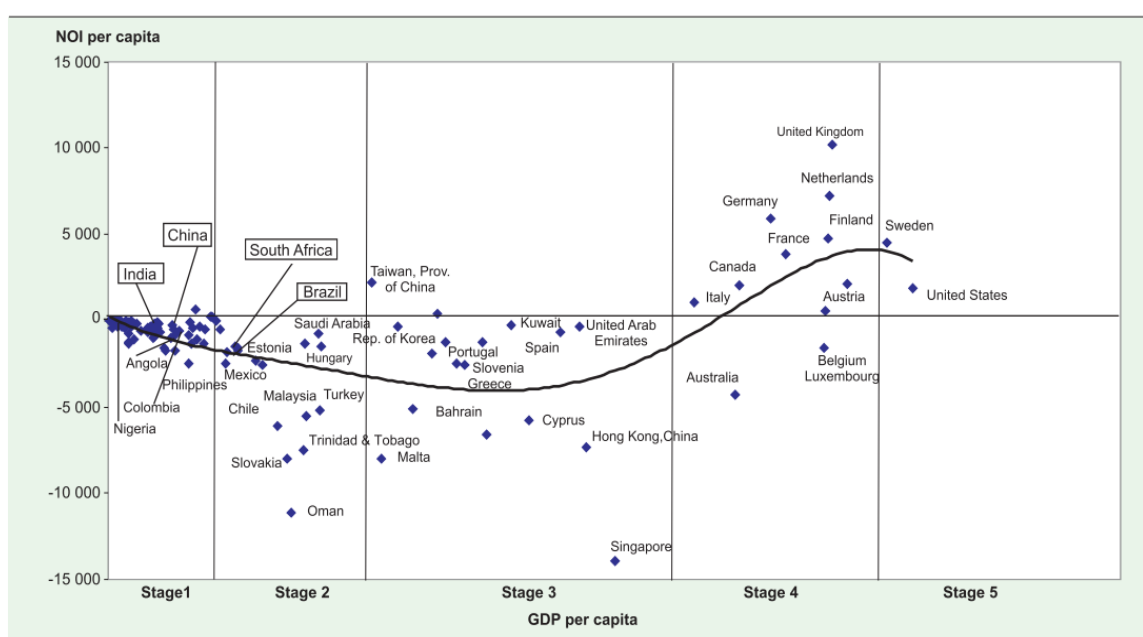
²⁵⁵ A teoria eclética, assim como o IDP, foi discutida no primeiro capítulo.

propriedade da firma (O), as vantagens de localização (L) e as vantagens de internalização (I)²⁵⁶. Tais mudanças afetarão a dinâmica de entradas e saídas de IDE e o modelo permite que se identifiquem os determinantes dessa mudança (DUNNING, NARULA, 1998).

Na Figura 7, elaborada pela UNCTAD (2006), está representada a posição dos países de acordo com seu IDP no ano de 2004. Nota-se que o Brasil se encontrava no segundo estágio, em uma posição próxima a do México e da África do Sul.

Figura 7. Relação NOI e PIB per capita, países selecionados, 2004.

Figure IV.1. Relationship between net outward investment and GDP per capita, selected countries, 2004



Source: UNCTAD.

Note: A total of 135 countries were included in a regression equation, which postulated a relationship between the level of development and the net outward investment (NOI) position of countries (i.e. outward FDI stock less inward FDI stock). Only a small number of countries have been indicated in the figure, for illustrative purposes. The points on the bottom axis at which the stages are divided from each other were chosen to correspond with theoretical predictions of the relationship between the NOI and level of development, and in this sense are notional. These points dividing the stages are roughly \$2,500 (between stages 1 and 2), \$10,000 (between stages 2 and 3), \$25,000 (between stages 3 and 4), and \$36,000 (between stages 4 and 5).

Fonte: Elaborado por UNCTAD, 2006, p. 144.

Porém, a UNCTAD (2006), assim como a literatura de internacionalização de firmas, ressalta as limitações do modelo IDP, sobretudo quando ele é utilizado para analisar casos de economias em desenvolvimento já que suas multinacionais tendem a se internacionalizar, isto é, a realizar IDE, em estágios anteriores do que o modelo previa, como o caso de países como

²⁵⁶ As vantagens OLI foram abordadas detalhadamente no primeiro capítulo.

África do Sul, Brasil, China, Índia e México. Esta constatação contraria, portanto, a ideia de que a internacionalização tem uma relação com o nível de desenvolvimento econômico.

Although the data should be treated with caution, there is some evidence to suggest that there has been a secular shift in the link between development stages and internationalization, so that TNCs from developing and transition economies are increasingly investing at an earlier stage in their country's (and their) development. (UNCTAD, 2006, p. 146).

Como já analisado por outros autores, (GOLDSTEIN, PUSTERLA, 2008; AYKUT, GOLDSTEIN, 2008), no caso de empresas de países emergentes, como o Brasil, a internacionalização tende a ocorrer nos primeiros estágios de desenvolvimento, pois, por não possuírem vantagens competitivas e por não poderem “esperar” até adquiri-las – tendo em vista o atual contexto internacional altamente competitivo – as empresas iniciam a internacionalização como uma forma de adquirirem maior competitividade.

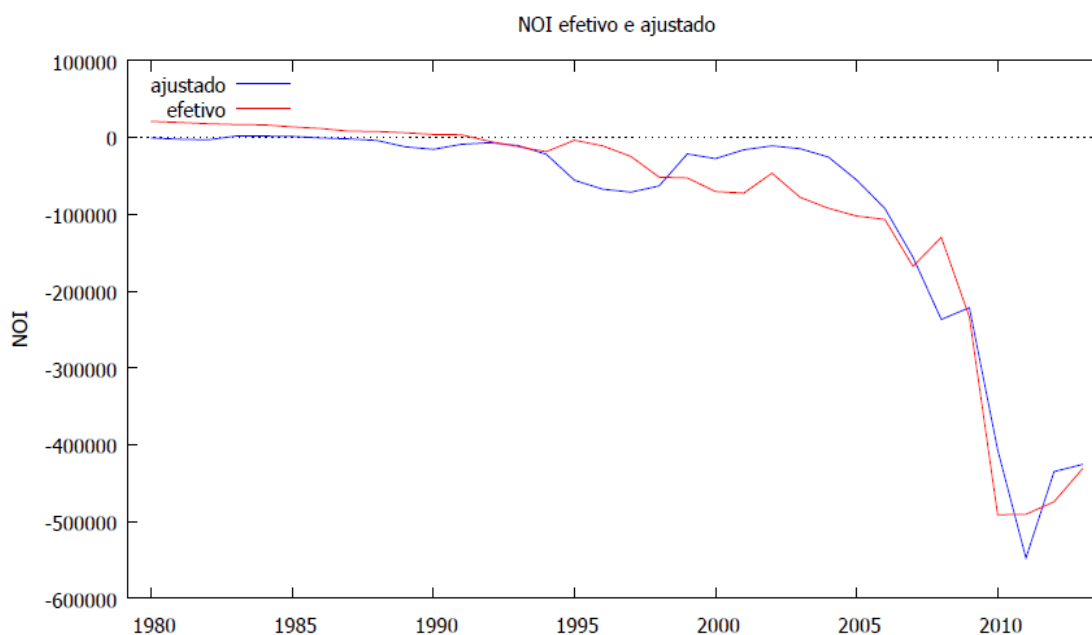
No caso brasileiro, a análise dos documentos governamentais frequentemente menciona a internacionalização produtiva e não produtiva como uma forma de as empresas tornarem-se mais competitivas. O próprio *Termo de Referência* de internacionalização, de 2009, assumia (ainda que com algumas ressalvas) que no atual contexto do mercado mundial, a internacionalização de empresas tinha papel crucial para o crescimento econômico.

Assim, ainda que o modelo IDP apresente limitações, ele permite que se pense nas motivações e razões dessa internacionalização “precoce” e nos fatores que levaram a uma mudança nas vantagens competitivas dessas empresas e no ambiente no qual elas estão inseridas e/ou no local onde elas pretendem realizar seus investimentos. Políticas governamentais que ofereçam incentivos à internacionalização de determinados setores da economia, por exemplo, podem estimular empresas a se expandirem no exterior. A necessidade de se buscar recursos naturais essenciais, os quais o país não possui, também é um fator impulsionador da internacionalização. Portanto, ainda que o foco analítico da teoria continue sendo a empresa (e suas vantagens OLI), o modelo coloca como fatores condicionantes das mudanças de tais vantagens políticas estatais. Isso é muito importante pois, como outros autores já afirmaram (AYKUT, GOLDSTEIN, 2008; DUNNING, KIM, PARK, 2008), no caso de economias emergentes, as políticas governamentais exercem mais influência nas entradas e saídas de IDE do que ocorre com as empresas dos países desenvolvidos.

No caso brasileiro, quando se constrói o gráfico do IDP para um período maior (em relação ao gráfico elaborado pela UNCTAD), a análise revela que o país entre 2000 e 2013

estaria no segundo estágio, mas caminhando para o terceiro, quando o NOI passa a ter uma tendência de crescimento e a curva representada no Gráfico 7 começa a ter uma trajetória ascendente.

Gráfico 7. O *investment development path* do Brasil, 1980-2013, relação entre a diferença das entradas e saídas do estoque de IDE e o PIB per capita (valores em milhões US\$)²⁵⁷.



Fonte: Banco Mundial (PIB *per capita*) e UNCTAD (estoque IDE)²⁵⁸.

Segundo seus teóricos (DUNNING, NARULA, 1998; DUNNING, LUNDAN, 2008), o estágio dois é caracterizado pelo crescimento da entrada e pela baixa saída de IDE. O papel do governo está centrado no desenvolvimento de políticas macroeconômicas que estimulem a entrada de investimentos que tenderiam a contribuir para o crescimento econômico. Nesta fase o governo tem um papel indutor na saída do IDE por meio de políticas impulsionadoras (*push factors*) como subsídios às exportações e desenvolvimento ou aquisição tecnológica (DUNNING, NARULA, 1998). No terceiro estágio, começa a ocorrer um comportamento de queda da entrada de IDE e de aumento da saída de IDE. Para os autores da teoria, o papel do governo deixa de ser um papel de indutor de vantagens de propriedade das empresas, mas continua tendo papel relevante em reduzir as imperfeições de mercado em indústrias intensivas em recursos (DUNNING, NARULA, 1998). Assim, o governo age no sentido de

²⁵⁷ Para detalhes do cálculo ver anexo 1.

²⁵⁸ Para o cálculo e elaboração do Gráfico, contamos com a ajuda do colega e economista Lucas Seneme Ruy. O cálculo foi realizado com base na literatura do modelo IDP (DUNNING, NARULA, 1998; NARULA, 1996; DUNNING, LUNDAN, 2008) e com auxílio do software Gretl versão 1.9.14.

tentar atrair investimentos para os setores nos quais suas empresas são menos competitivas, mas nos quais seu país possui vantagens locais fortes e busca incentivar as empresas nacionais a realizarem investimentos nos setores em que são competitivas, mas nos quais as vantagens locais do país são fracas (DUNNING, NARULA, 1998).

Deve-se notar que, no caso brasileiro, embora o IDP demonstre que o país estaria adentrando o terceiro estágio, a análise das entradas e saídas de IDE revela que, com exceção do ano de 2006, o fluxo de entradas de IDE no país continua crescendo acima da taxa de crescimento das saídas. Isso indica que, talvez, a tendência de o país caminhar para um terceiro estágio de desenvolvimento não seja sustentável no longo tempo, a menos que ocorra uma inversão dessa tendência, a qual depende, como discutido, das mudanças das vantagens de propriedade OLI das empresas.

Ao analisar as vantagens competitivas e as motivações dos processos de internacionalização recente das empresas transnacionais²⁵⁹, com base no modelo teórico IDP e em entrevistas realizadas pela UNCTAD e outras instituições²⁶⁰, a UNCTAD (2006) chegou às seguintes questões:

1. Vantagens competitivas: apesar de as respostas das empresas quanto à importância que atribuíam aos diferentes tipos de vantagens competitivas terem apresentado nuances (dependendo do setor industrial ao qual pertenciam), de maneira geral, elas atribuíram um peso maior às vantagens que não estavam estritamente relacionadas à empresa (vantagem de propriedade), como possuir *expertise* e tecnologia, por exemplo. O maior peso foi dado à capacidade relacionada a processos de produção (35%) e a redes de relacionamento (28%)²⁶¹. Tal fato estaria relacionado à posição de subordinação que a maioria das empresas transnacionais em desenvolvimento ocupa nas CGVs e na divisão internacional do trabalho (UNCTAD, 2006).
2. Drivers da internacionalização: são os fatores que desencadeiam a internacionalização ou sua expansão e se referem ao país de origem (chamados de *push factors*) ou ao país de destino (*pull factors*) (UNCTAD, 2006).

²⁵⁹ Termo utilizado pela UNCTAD.

²⁶⁰ EDGE Institute, survey of outward FDI from South Africa, 2006; FIAS/MIGA/IFC/CCER survey on China's outward FDI, 2005.

²⁶¹ As outras duas opções de resposta referentes às vantagens competitivas que as empresas consideravam mais importantes eram: “*Expertise* e tecnologia”, que obteve 24% das respostas positivas e “estrutura organizacional efetiva” (13%).

Os *push factors* basicamente se relacionam às condições de produção e de comercialização no país de origem da firma. São classificados em quatro tipos: condições de mercado e de comercialização, custos de produção local e políticas governamentais (UNCTAD, 2006). Se tais condições não se mostram favoráveis ao negócio da firma, ela tende a ser “empurrada” a investir no exterior. Em alguns casos, políticas governamentais podem incentivar a saída de IDE quando entendem como positiva a internacionalização produtiva de determinados setores nos quais a empresa possui vantagens de propriedade, mas o país de origem não possui vantagens locacionais adequadas para aquele setor, como discutido por Dunning e Narula (1998).

Os *pull factors* remetem aos fatores que não foram encontrados no país de origem e que, quando vislumbrados em outro país, servem como atrativos para as firmas. Por exemplo, mercados maiores, custos de produção menores, políticas de incentivo à entrada de IDE, dentre outros (UNCTAD, 2006).

In sum, the empirical evidence underlines four common drivers of internationalization by developing-country TNCs, three push factors and one pull factor. The factors pushing firms out of their home countries are the limited size of domestic markets, rising costs of production in the home economy and intense competition from both local and foreign firms. The main factor pulling TNCs into host countries is the opportunities arising from liberalization. Each of these drivers influences choice of location, in the context of firm competitive advantages, industry and strategies, but, overall, there is a tendency to locate in other developing countries. Looking at these drivers in turn, TNCs locating overseas because of limited home markets are likely to invest in neighbouring countries due to familiarity, or in other developing countries that have similar consumption patterns or institutions (UNCTAD, 2006, p. 157)

No caso da América Latina, por exemplo, um dos maiores *drivers* identificados pela pesquisa foram as barreiras comerciais que impulsionaram a internacionalização das transnacionais da região (ECLAC, 2006 apud UNCTAD, 2006). Como será discutido no capítulo seguinte, barreiras fitossanitárias impostas ao Brasil por importantes mercados importadores da carne brasileira foram um dos fatores que levaram empresas do setor alimentício a realizarem aquisições em outros países.

Políticas governamentais – do país de origem ou de destino dos investimentos – também foram apontadas pela UNCTAD (2006) como fator importante na decisão das firmas de se internacionalizarem.

The Chinese TNCs surveyed regard home government policies as an important factor in their FDI; while Indian firms consider regulations and incentives, appropriate competition and inward FDI policies of host governments as being important (UNCTAD, 2006, p. 157).

3. Motivações e estratégias: também estão relacionadas ao por que uma firma se internacionaliza que, por sua vez, tem relação ao tipo de estratégia adotada. As principais estratégias são: *market-seeking*, *efficiency-seeking* e *resource-seeking*²⁶². Segundo a UNCTAD (2006), a estratégia mais utilizada pelas empresas transnacionais dos países em desenvolvimento é o *market-seeking* (51% das empresas entrevistadas). É também a estratégia mais comumente utilizada por transnacionais em suas primeiras fases de internacionalização que geralmente investem em países vizinhos (UNCTAD, 2006).

Algumas empresas apontaram ainda “outros motivos”, geralmente relacionados a objetivos e estratégias políticas de seus governos de origem como assegurar matéria-prima essencial ao país (como petróleo) ou apoiar o desenvolvimento do país e sua competitividade industrial (UNCTAD, 2006).

Diante do contexto apresentado, a questão que se coloca, portanto, é: quais fatores teriam contribuído para a mudança na trajetória dos investimentos brasileiros? O Estado brasileiro, por meio de suas políticas, teria tido papel relevante nesta mudança? Embora pesquisas anteriores, tenham revelado que não há, na opinião dos empresários, uma política pública clara e bem definida de incentivo à internacionalização de empresas e, que a principal fonte de financiamento às atividades no exterior seja recursos próprios, em alguns casos, o papel do BNDES em processos de fusões e aquisições realizados por empresas brasileiras foi fundamental, como será discutido no próximo capítulo. Além disso, como discutido neste capítulo, várias pesquisas têm apontado que, no caso da internacionalização de empresas de países em desenvolvimento/emergentes como o Brasil, o papel do Estado exerce papel relevante. Agrega-se a esta discussão, a prioridade dada pelo governo brasileiro à região Sul-Americana que propiciou às empresas de engenharia e construção brasileiras novas oportunidades de expansão de seus investimentos na região, também financiados, em grande medida, pelo BNDES. Portanto, ainda que o Estado não tenha tido papel central na internacionalização das empresas brasileiras em geral (como declara o empresariado), sua participação na internacionalização – e expansão – em alguns setores da economia foi relevante. Os estudos de caso de internacionalização (ou expansão de investimentos) das

²⁶² A UNCTAD (2006) se refere ainda ao *Created Asset-seeking*.

empresas selecionadas (JBS-Friboi, Odebrecht, Gerdau, Arteccla e Marfrig), fornecerão os elementos empíricos para o aprofundamento deste debate, tema do capítulo seguinte.

4.4 Algumas considerações

A análise do IDE, sobretudo de países em desenvolvimento, encontra uma série de dificuldades inerentes à disponibilidade de dados que sejam confiáveis e comparáveis, principalmente quando se trata da saída desses investimentos. A estratégia adotada por esta pesquisa foi trabalhar com dados gerais obtidos por meio dos relatórios anuais da UNCTAD e com a base de dados do *IndexInvestBrasil*, que têm como foco os investimentos brasileiros em países da América do Sul e México em conjunto com os *rankings* de internacionalização de empresas brasileiras elaborados pela FDC e SOBEET/VALOR ECONÔMICO.

Quanto à forma de entrada, embora dados da UNCTAD tenham identificado um equilíbrio entre operações de F&A e projetos *greenfield*, dados do *IndexInvestBrasil*, relativos aos investimentos de empresas brasileiras na América do Sul e México, revelaram que houve uma preferência por F&A. Segundo a FDC (2010), empresas do setor de manufaturas preferem realizar aquisições pois lhe dão acesso direto ao mercado de destino, tendo sido essa a estratégia adotada por empresas como Gerdau, Marfrig, JBS e Votorantim. O mesmo ocorrendo com as empresas do setor de serviços, como a Camargo Corrêa (FDC, 2010). Já empresas do setor de recursos naturais, como a Vale, tendem a priorizar alianças, parcerias e escritórios comerciais como forma de entrada para aproveitarem a experiência dos parceiros locais (FDC, 2010).

Em relação ao destino, os dados demonstraram que a América Latina e América do Sul são destinos preferenciais das empresas brasileiras, embora os Estados Unidos também sejam um destino bastante importante, seguido pela Europa. No entanto, de maneira geral, as empresas parecem seguir a tendência presente na literatura sobre internacionalização de países emergentes, de começar a investir em países geograficamente próximos (mercados regionais) e com nível de desenvolvimento econômico similar.

No que tange aos setores dos investimentos, notou-se uma concentração em setores já tradicionais como metalurgia e siderurgia, indústria extrativa (petróleo e gás, principalmente) e alimentos. No caso deste último, a internacionalização do segmento de carnes (frigoríficos) se demonstrou como uma novidade nos últimos anos, como os exemplos que serão discutidos em seguida demonstrarão.

Quanto ao papel do governo, como se está defendendo neste trabalho, a internacionalização é uma decisão centrada na empresa. Portanto, estabelecer uma relação causal direta entre políticas governamentais e internacionalização de empresas é bastante complexo. No entanto, é possível demonstrar que políticas governamentais podem modificar a vantagem competitiva das empresas, ou, para usarmos os termos do paradigma Eclético, as vantagens OLI e, desse modo, podem influenciar a decisão da empresa de internacionalização.

Algumas pesquisas refutam o papel do Estado como relevante nos processos de internacionalização. Outras colocam políticas governamentais como relevantes, principalmente na internacionalização de economias de países em desenvolvimento/emergentes. Este trabalho não pretende solucionar de maneira definitiva a questão, mas fornecer elementos teóricos e empíricos – tanto econômicos, quanto políticos – que consigam enriquecer a discussão. A partir dessa perspectiva, considerou-se importante realizar um estudo de casos de empresas brasileiras que tenham iniciado ou expandido seu processo de internacionalização, durante o período em análise (2003-2014), com o objetivo de identificar suas motivações e o papel das políticas governamentais.

5 A INTERNACIONALIZAÇÃO DAS EMPRESAS BRASILEIRAS (2003-2014): OS CASOS DA ARTECOLA, GERDAU, ODEBRECHT, JBS E MARFRIG

Nos últimos anos tem crescido o número de empresas brasileiras que tem se internacionalizado. Como discutido no capítulo anterior, esse crescimento pode ser explicado por uma série de fatores, tanto do ponto de vista analítico da empresa quanto da conjuntura econômica e política – nacional e internacional – na qual a empresa está inserida.

Nesse sentido, o número de estudos e pesquisas sobre a internacionalização de empresas brasileiras tem aumentado. Muitos tomam como referencial teórico as teorias de internacionalização econômica, principalmente o Paradigma Eclético de Dunning. Outros utilizam uma abordagem política, sobretudo a partir da análise da política externa brasileira, geralmente com enfoque no caso das empresas de engenharia e construção que expandiram sua atuação internacional, sobretudo na América do Sul, impulsionadas pelos projetos de infraestrutura, muitos dos quais faziam parte de um conjunto de ações previstas no âmbito da UNASUL. No primeiro caso, ao elegerem a firma como unidade de análise, geralmente pouca atenção é dada ao papel do Estado, por meio de suas políticas, nos processos de internacionalização empresarial. No segundo, o foco são as políticas estatais mas, muitas vezes, a internacionalização é interpretada como uma política de Estado, sem que se leve em conta as características da empresa (suas vantagens competitivas) e suas políticas estratégicas. Assim, o objetivo dessa tese é analisar como políticas governamentais podem influenciar processos de internacionalização de empresa, partindo-se da ideia de que a decisão de se internacionalizar (ou não) é da firma, mas que o Estado pode ter papel importante na medida em que suas políticas podem afetar as vantagens de propriedade, de localização e de internacionalização das empresas.

Portanto, o objetivo desse capítulo é analisar os processos de internacionalização de cinco empresas brasileiras entre 2003 e 2014. Algumas das empresas analisadas iniciaram seu processo de internacionalização nesse período, outras expandiram seus investimentos. O foco da análise são os investimentos realizados na América do Sul. Na primeira parte os critérios de escolha das empresas selecionadas são apresentados. Em seguida, são analisados os estudos de caso tomando a Teoria Eclética como modelo teórico analítico. Por fim, são feitas algumas considerações.

5.1 Os critérios de escolha das empresas selecionadas

Deve-se ressaltar que a pesquisa não previu, inicialmente, a seleção de um conjunto de empresas ou a utilização do método de estudo de casos. A ideia inicial era pensar o movimento de internacionalização de maneira generalizada, sem privilegiar um setor específico como, por exemplo, o setor de infraestrutura, já bastante discutido e analisado quando se trata do tema de internacionalização de empresas brasileiras na América do Sul. No entanto, no decorrer da pesquisa, sentiu-se a necessidade de selecionar um conjunto de empresas para que a coleta de dados referente, por exemplo, a financiamentos ou a forma como determinado setor foi considerado pela política industrial, pudesse ser direcionada. A seleção das empresas, portanto, foi necessária tendo em vista a inviabilidade – considerando o tempo limitado da pesquisa – de se analisar uma gama muito grande de empresas e de setores. Portanto, optou-se pela escolha de 5 (cinco) empresas seguindo os seguintes critérios:

A escolha teve como ponto de partida os *Rankings* das Transnacionais Brasileiras realizadas pela Fundação Dom Cabral (FDC) entre os anos de 2007 e 2014. Primeiramente, verificaram-se quais eram as 20 (vinte) empresas mais internacionalizadas do *ranking*, tanto por índice de transnacionalidade quanto por percentual de ativos no exterior.

Deve-se destacar que a FDC utiliza o mesmo indicador da UNCTAD para definir a transnacionalidade das empresas, o chamado “índice de transnacionalidade”. O índice leva em consideração três indicadores empresariais: 1) Receitas/Vendas: Receita bruta de subsidiárias no exterior/receitas totais; 2) Ativos: Valor dos ativos no exterior/valor total dos ativos da empresa; 3) Funcionários: Número de funcionários no exterior/número de funcionários total. (FDC, 2010, p.4). “Para cada um dos três indicadores utilizados, é calculado um índice que reflete a proporção do exterior sobre o total. Posteriormente, calcula-se a média dos três índices para se compor o índice geral de transnacionalidade de cada empresa” (FDC, 2010, p.4).

O segundo passo foi identificar as empresas que possuíam maior índice de regionalidade para a América do Sul. Este índice é calculado pela FDC e se refere ao “número de países de certa macroregião nos quais as multinacionais brasileiras estão presentes, relativizado pelo percentual de todos os países em que elas estão localizadas (vezes 100)” (FDC, 2007, p. 4). O inconveniente deste índice é que ele foi calculado apenas para os anos de 2007 a 2011, sendo que para 2011 foi considerada a América Latina.

A partir dos dois critérios acima, oito empresas se destacaram: Odebrecht, Camargo Corrêa, Tigre, Gerdau, Artecola, JBS-Friboi, Marfrig e Natura. Porém, algumas ressalvas precisam ser feitas. Em relação à Camargo Corrêa, embora ela apareça entre as vinte maiores empresas (segundo os critérios escolhidos), no ano de 2011, ela estava na posição de 21^a e em

29ª no ano de 2014, pelo índice de transnacionalidade. A Natura também aparecia entre as 20 maiores empresas até o ano de 2012, quando começa a perder posição chegando à 33ª no ano de 2014, pelo índice de transnacionalidade. Quanto à JBS-Friboi e a Marfrig, embora estas empresas não apareçam nos primeiros *rankings* da FDC, a partir de 2012, as duas empresas começam a despontar entre as primeiras do *ranking*. A JBS-Friboi, por exemplo, nos anos de 2011, 2012 e 2013, aparece como a primeira no *ranking* pelo índice de transnacionalidade ao mesmo tempo em que estava entre as 20 maiores pelo percentual de ativos no exterior. A Marfrig também ficou entre as 20 maiores empresas, pelos dois índices, a partir de 2011. Além disso, as duas empresas apresentaram índices relevantes de regionalidade para a América do Sul.

O passo seguinte foi verificar como as empresas previamente selecionadas apareciam no *ranking* das multinacionais brasileiras mais internacionalizadas realizado por meio de uma parceria entre a Revista Valor Econômico e a Sociedade Brasileira de Estudo de Empresas Transnacionais e Globalização Econômica (SOBEET). O objetivo era verificar se as empresas selecionadas também estavam configuradas entre as 20 maiores também neste *ranking* (por índice de transnacionalidade e por % de ativos externos), tendo em vista que seus autores declaravam utilizar a mesma metodologia da FDC, ou seja, os critérios da UNCTAD. Deve-se ainda lembrar que há *rankings* Valor/SOBEET somente nos anos de 2008 a 2011²⁶³. A análise destes *rankings* constatou que a empresa Tigre não apareceu em nenhum dos anos entre as 20 maiores empresas, bem como ocorreu com a Natura. Em relação à Camargo Corrêa, a empresa não esteve entre as 20 maiores por ativo externo nos *rankings* de 2009 e 2010. As demais empresas apareciam no *ranking* Valor/Sobeet entre as 20 primeiras, segundo os dois índices. Portanto, as empresas Camargo Corrêa, Natura e Tigre foram desconsideradas e as empresas JBS-Friboi, Odebrecht, Gerdau, Arteccla e Marfrig foram as empresas selecionadas.

5.2 Arteccla: história e características

A Arteccla química é uma empresa do setor químico cujos principais produtos são adesivos e laminados, plásticos de engenharia e EPIs (equipamentos de proteção individual). Atua principalmente nos setores moveleiro, calçadista, embalagens, transportes, energia eólica, segurança do trabalho, construção civil e consumo. Embora a Arteccla Química seja a marca

²⁶³Deve-se ressaltar que embora os *rankings* tenham sido divulgados nos anos mencionados (2008, 2009, 2010 e 2011), os dados considerados para o cálculo da posição da empresa se referem sempre ao ano anterior. Assim, os anos de divulgação dos *rankings* apresentam a posição que cada empresa ocupava no *ranking* do ano anterior (ex.: o *ranking* Sobeet/Valor de 2011 apresenta a posição ocupada pela empresa quanto seu nível de internacionalização no ano de 2010). Neste trabalho tomamos como referência o ano de divulgação dos *rankings*.

principal para fins institucionais, o Grupo engloba outras duas marcas principais: a Arteflex (EPIs) e a Afix (linha de produtos químicos para consumo). Além disso, também é parte do Grupo a MVC soluções em plásticos, especializada na fabricação de plásticos de engenharia.

A empresa foi fundada em 1948 por Francisco Xavier Kunst com o nome de Fábricas de Tintas e Colas Ltda. Inicialmente atendendo ao setor calçadista com a venda de adesivos solventes, este segmento de mercado permanece hoje como um dos mais importantes da Arteccla em termos de vendas do Grupo (26%), tendo sido superado apenas pelo setor automotivo (30%) (KUNST, 2014a).

Com sede em Campo Bom, Rio Grande do Sul, a Arteccla possui 11 plantas no Brasil e sete no exterior. O principal mercado de atuação da empresa no exterior é a América Latina com plantas na Argentina, Colômbia, Peru, México (duas plantas) e Chile (ARTECOLA, 2017). Em 2013, passou a atuar também na China, a partir da formação de uma nova empresa, a Artesol, uma *joint venture* entre a Arteccla e a Orisol²⁶⁴, importante empresa do setor calçadista (KUNST, 2014a).

O faturamento líquido total da empresa é hoje de R\$ 644 milhões (dados de 2014) (KUNST, 2014a), sendo que aproximadamente 60% de seu faturamento é provindo do exterior.

5.2.1 A trajetória da internacionalização da Arteccla

Embora o objetivo de internacionalizar a Arteccla tenha integrado o planejamento estratégico da empresa nos anos 1990, seu processo de internacionalização ganhou fôlego a partir dos anos 2000. Hoje a Arteccla está em 6º lugar na classificação geral das empresas mais internacionalizadas do Brasil, de acordo com *ranking* de 2016 da Fundação Dom Cabral.

Lisiane Kunst, Diretora Executiva da Arteccla, em palestra sobre o processo de internacionalização da empresa²⁶⁵, afirma que a ideia de internacionalizar surgiu a partir do

²⁶⁴ A Orisol é uma empresa originalmente israelense fundada em 1978. No Brasil, a empresa atua desde 1995. Possui plantas em mercados como os Estados Unidos, China, Taiwan e Indonésia. Além da fabricação de equipamentos como máquinas de costura para o setor de calçados, recentemente, a Orisol também tem trabalhado no desenvolvimento de produtos em parceria com sua matriz em Taiwan e empresas brasileiras, de acordo com informações do site da empresa (<http://www.orisol.com.br>). Isso explica a parceria com a Arteccla no desenvolvimento de um novo adesivo, o Artepowder, um tipo de adesivo em pó (ARTECOLA, 2013). Ver: *Arteccla Química e Orisol firmam joint venture para produzir inédita tecnologia de adesivo em pó*. Arteccla. 29/03/2013. Disponível em: http://www.empresasarteccla.com.br/na-midia/detalhe/arteccla-qu%C3%A9mica-e-orisol-firmam-joint-venture-para-produzir-in%C3%A9dita-tecnologia-de-adesivo-em-p%C3%A1?NA_MIDIAPage=15#sthash.IHLcml5T.vnGDHiGD.dpbs). Acesso em: 14 set. 2017.

²⁶⁵ A palestra está disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=-qFaCy4Onlo>. Acesso em: 21 jun. 2017.

planejamento estratégico da Arteccla realizado em 1997, quando se definiu como meta tornar a empresa referência latino-americana.

Na fala de Kunst (2014a), é possível notar que uma das motivações da empresa tinha relação com uma variável estrutural da indústria química: a consolidação do mercado de adesivos. Nas palavras de Kunst (2014a), “ou a gente comprava ou, em algum momento a gente seria comprado” [sic]. Assim, a empresa se viu diante da necessidade de realizar aquisições no mercado internacional, como uma questão de sobrevivência da empresa. A Diretora da empresa aponta outros fatores que motivaram a internacionalização: maior poder de barganha com os fornecedores de matérias-primas; proximidade com os clientes globais da empresa (Nestlé, Nike, Tigre, Ambev, dentre outros); necessidade de diluir riscos, tanto em termos de negócios como mercados; busca por parcerias internacionais; capilaridade das operações.

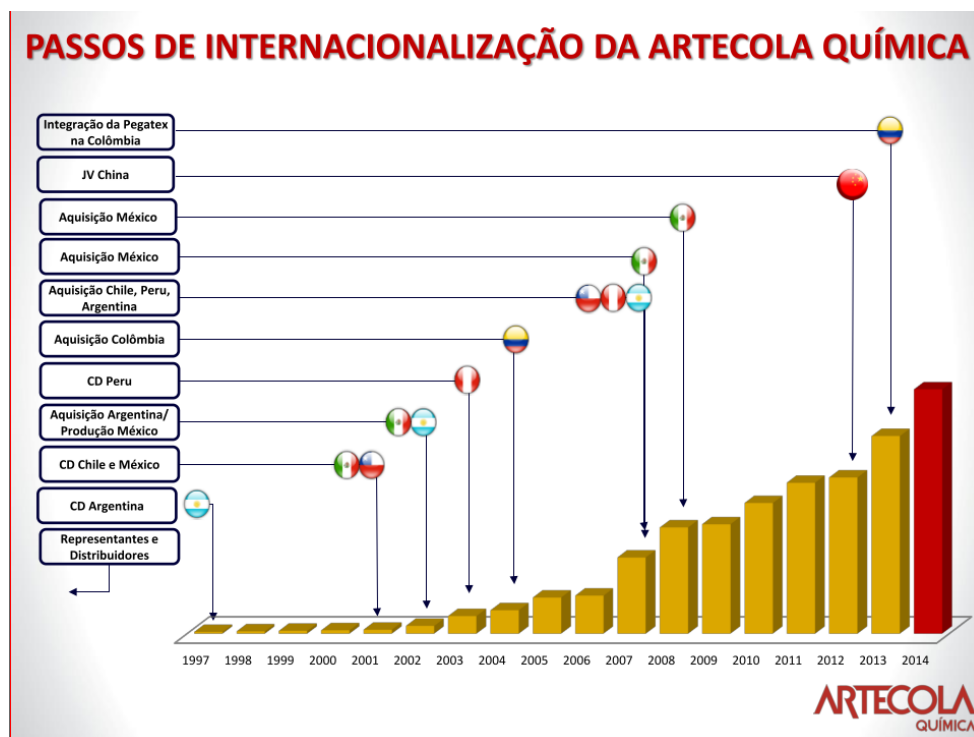
Quanto à trajetória, a Arteccla começou sua internacionalização como a maioria das empresas, isto é, primeiramente por meio de exportações, seguida pela formação de parcerias e, posteriormente para a fase de expansão física, com a criação de centros de distribuição (CDs) no exterior seguida por operações de aquisição. Portanto, foi um processo de internacionalização gradual que começou com operações com menor grau de risco e de envolvimento em direção a formas de entrada com graus de risco maiores.

A primeira operação de exportação foi realizada por uma fábrica de calçados femininos, em 1963, que passou por um processo de reestruturação e atualmente chama-se Arteflex cujo foco é a fabricação de equipamentos de segurança (EPIs). O grande momento de inflexão no processo de internacionalização da Arteccla ocorreria em 1997, a partir da elaboração do planejamento estratégico da empresa e da definição da meta de fazer da empresa referência latino-americana. No entanto, a gestação da ideia de internacionalização surgiu a partir de uma viagem, em 1972, de um grupo de empresários do Vale dos Sinos à Europa do qual fazia parte o presidente da empresa à época. De acordo com Kunst (2014), esta viagem foi um marco na internacionalização da Arteccla, pois percebeu-se a necessidade de a empresa expandir seus negócios também no exterior. Quase dez anos depois, em 1983, a Arteccla realiza sua primeira parceria internacional de tecnologia com uma empresa alemã. Em 1997, a empresa abre seu primeiro CD na Argentina que foi seguido pela abertura de outros CDs na região, como no Chile e México (KUNST, 2014a).

A primeira aquisição da Arteccla aconteceu em 2002 na Argentina, no auge da crise daquele país e, segundo Kunst (2014), foi motivada pela percepção da limitação da estratégia de distribuição frente ao objetivo da empresa de se tornar um *player* relevante. A atuação

naquele país foi considerada pela empresa como um aprendizado em termos de gestão em mercados de risco. Esta aquisição foi seguida por outras na região latino-americana como é possível verificar na Figura 8.

Figura 8. Passos de internacionalização da Artecota Química.



Fonte: Kunst, 2014b. Apresentação Artecota.

Na Figura 8, nota-se como o processo de internacionalização ganhou força a partir dos anos 2000. O ano de 2007 foi quando a Artecota mais realizou operações: foram quatro aquisições, todas na América Latina, cujas informações podem ser verificadas no Quadro 13.

Quadro 13. Investimentos diretos realizados pela empresa Artecota Química na América do Sul e México (2007-2014)²⁶⁶.

INVESTIMENTOS REALIZADOS NA AMÉRICA DO SUL E MÉXICO - ARTECOLA								
Ano	Destino	Empresa	Tipo	Setor1	Setor2	Valor	Obs:	Status
2007	Argentina	Artecota	Aquisição	Indústria	Produtos Químicos	n.d.	Comprou a Asequim, fabricante de adesivos industriais.	Realizado
2007	Chile	Artecota	Aquisição	Indústria	Produtos Químicos	n.d.	Comprou a Artiquim, fabricante de adesivos industriais.	Realizado
2007	Peru	Artecota	Aquisição	Indústria	Produtos Químicos	1,5 milhões de pesos	Comprou a Pegamentos Sintéticos, fabricante de adesivos industriais.	Realizado
2007	México	Artecota	Aquisição	Indústria	Produtos Químicos	n.d.	Adquiriu 54% do controle acionário da Surna S.A., fabricante de adesivos industriais.	Realizado

Fonte: Elaborado por CINDES (2016) (adaptado).

Em 2013, a Artecota realizou uma *joint venture* com a empresa chinesa Artesol, sendo esta sua primeira operação fora do mercado latino-americano. No mesmo ano, a Artecota comprou 55% da empresa colombiana Pegatex, líder de mercado em seu segmento naquele país. Assim, a Artecota é, atualmente, a terceira empresa no mercado de adesivos industrial da América Latina, em termos de participação de mercado, e a maior empresa de capital latino-americano de adesivos (KUNST, 2014a). No *ranking* das empresas mais internacionalizadas da Fundação Dom Cabral de 2007, a Artecota aparecia na 17ª posição em termos de índice de transnacionalidade. Em 2014, ela encontrava-se na 9ª posição. Pelo índice elaborado pela Sobeet/Valor, nos *rankings* de 2008 a 2011, a posição da empresa variou entre 10ª e 17ª posições.

²⁶⁶ Os dados do CINDES relativos ao *IndexInvestBrasil* abrangem o período de 2007 a 2016. No entanto, as operações realizadas pela Artecota em 2008 no México e 2014 na Colômbia, por alguma razão que não conseguimos identificar, não aparecem na base de dados. No caso da China, a explicação é que a base do Cindes abrange somente os investimentos realizados na América do Sul e México.

5.2.2 Análise do processo de internacionalização

Como já verificado, o principal destino dos investimentos da Artecola é América Latina, tendo em vista que o objetivo da empresa era se tornar referência na região. Pode-se afirmar que, no caso da Artecola, a escolha dos países de destino dos investimentos envolveu três fatores principais: vantagem competitiva em saber gerir mercados de risco, restrições de caráter contratual e planejamento estratégico. Segundo pesquisa realizada por Machado,

A decisão de fincar bandeira no exterior originou-se na crença de que o Grupo deveria investir na América Latina e em parceria no resto do mundo para que se tornasse possível ganhar ganhos de escala em matéria-prima e o desenvolvimento da produção e, desse modo, concorrer com os demais fabricantes do setor. O foco da internacionalização seria a América Latina em função da dificuldade apresentada pelas multinacionais europeias e americanas em atuar em um ambiente instável e imprevisível como o da região; a Artecola decidiu apostar nessa sua habilidade. (MACHADO, 2009, p. 108).

Em relação às cláusulas contratuais, segundo Machado (2009), as primeiras parcerias tecnológicas firmadas com empresas alemãs, na década de 1980, restringiram o mercado de atuação da Artecola ao Brasil e à América Latina. Parceria firmada com a empresa suíça Forbo, em 2003, trazia como principal cláusula contratual a reserva do mercado europeu à Forbo, sendo permitida à Artecola apenas a comercialização de seus produtos por meio de intermediação da empresa suíça (MACHADO, 2009). Portanto, esta foi uma maneira das empresas parceiras evitarem a concorrência brasileira no mercado europeu.

Quanto à capacidade da empresa em gerir mercados de risco, ela foi adquirida principalmente a partir da primeira aquisição na Argentina. Como afirma a diretora da Artecola, Lisiane Kunst (2014a), a experiência no mercado argentino foi muito importante em termos de aprendizagem de gestão em mercados de risco. Isso permite afirmar que o processo de internacionalização da Artecola pode ser explicado pela teoria organizacional ou Escola de Uppsala, tendo em vista que seguiu uma trajetória sequencial e incremental, ou seja, começou por mercado em que a distância psíquica era menor (mercado latino-americano) para depois avançar para outros mercados, como a China. Além disso, a empresa começou sua internacionalização por meio de exportações e, com o passar do tempo e com as experiências adquiridas, avançou em modos de internacionalização que exigiam maior comprometimento e maiores riscos. No entanto, não foram somente aspectos relacionados ao aprendizado relativo à gestão de riscos da empresa que explicam a internacionalização da Artecola. Outros fatores relacionados a vantagens inerentes à empresa, como o desenvolvimento tecnológico, a

existência de instrumentos governamentais de apoio aos investimentos em inovação e a definição da internacionalização como um objetivo dentro do planejamento estratégico da empresa – antes mesmo que qualquer investimento direto tenha sido realizado no exterior – revelam que a Teoria de Uppsala não possui elementos teóricos suficientes para explicar o processo de internacionalização da Arteccla²⁶⁷.

Assim, retomando o Paradigma Eclético, quanto às motivações da internacionalização definidas por Dunning e Lundan (2008) – *natural resource seeking, market seeking, efficiency seeking, strategic asset seeking* – pode-se afirmar que, no caso da Arteccla, houve a combinação de motivações, principalmente de tipo *market seeking* e *strategic asset seeking*. Lembrando Dunning e Lundan (2008), quatro razões explicam as motivações do tipo *market seeking*: 1) garantir proximidade com fornecedores ou clientes; 2) proximidade com o mercado; 3) redução dos custos operacionais e de produção; e 4) garantir presença física nos mercados de atuação. No caso da Arteccla, pode-se afirmar, com base em depoimento de Kunst (2014a), que a empresa percebeu a necessidade de ficar próxima de seus clientes, principalmente do setor calçadista, pois facilitaria o fornecimento, reduziria custos e, portanto, seria um elemento de vantagem competitiva para empresa. Além disso, o fato de a Arteccla ter definido como seu objetivo estratégico se tornar referência na América Latina em seu setor também revela uma motivação do tipo *strategic asset seeking*, pois havia uma estratégia de longo prazo objetivando atingir uma posição competitiva no mercado regional, além dos objetivos de reduzir riscos e diversificar a linha de produtos e mercados, ou seja, faziam parte dos objetivos estratégicos da empresa.

Do ponto de vista das vantagens que constituem o paradigma OLI, ou seja, as vantagens de propriedade, localização e internalização – as quais, segundo Dunning e Lundan (2008), devem ser analisadas em conjunto com variáveis estruturais relativas ao país/região, tipo de indústria ou de atividade da empresa, e características específicas da firma²⁶⁸ – pode-se aventar algumas considerações sobre o processo de internacionalização da Arteccla.

Em relação às vantagens de propriedade (O), no que diz respeito às variáveis referentes ao país, pode-se afirmar que a existência de instrumentos de estímulo à internacionalização de empresas e políticas de incentivo à inovação por parte do governo brasileiro foram importantes porque permitiram à Arteccla melhorar sua competitividade.

²⁶⁷ Machado (2009), em sua dissertação de mestrado, também chega à conclusão de que o Paradigma Eclético é a melhor ferramenta teórica para analisar o processo de internacionalização da Arteccla.

²⁶⁸ Para Dunning e Lundan (2008), as características das vantagens OLI podem variar dependendo do país, do setor industrial e das circunstâncias de cada firma. Para maiores detalhes, ver nosso capítulo teórico.

Quanto às medidas adotadas no âmbito das políticas industriais, na PITCE, a indústria química era considerada um setor estratégico, mais especificamente a nano e a biotecnologia, tendo em vista que o objetivo central da política era a inovação tecnológica. Não à toa, foi durante a vigência da PITCE que três projetos da Arteccla foram financiados pela FINEP (Financiadora de Estudos e Projetos): 1) Microesfera e nanoesfera de poliuretano biodegradável; 2) Desenvolvimento de produtos inovadores, visando proporcionar ao mercado produtos diferenciados; 3) Nano-emulsões (FINEP, 2017)²⁶⁹.

1. Microesfera e nanoesfera de poliuretano biodegradável: projeto não reembolsável, realizado dentro da linha de apoio à cooperação entre empresas e ICTs (Instituições científicas e tecnológicas), com vigência no período de 28/12/06 a 28/03/09. O executor do projeto foi a Faculdade Federal de Minas Gerais e a Arteccla, a empresa interveniente, ou seja, a empresa interessada em comercializar e/ou produzir o produto resultante do projeto. Valor do projeto R\$ 128.400,00.
2. Desenvolvimento de produtos inovadores, visando proporcionar ao mercado produtos diferenciados: projeto reembolsável com vigência entre 01/11/06 e 01/05/09, proposto e executado pela Arteccla. Valor do projeto: R\$ 2.917.750,00.
3. Nano-emulsões: projeto não reembolsável, realizado dentro da linha de apoio à cooperação entre empresas e ICTs, com vigência entre 29/12/06 a 29/06/09, também tendo como executor a Faculdade Federal de Minas Gerais e a Arteccla como empresa interveniente. Valor do projeto R\$ 128.400,00.

O primeiro e terceiro projetos faziam parte de um conjunto de ações transversais financiadas com recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) voltado para projetos de cooperação entre universidades e empresas com o objetivo de “Apoiar a cooperação ICT e grandes empresas para a realização de projetos que permitam a implementação de atividades destinadas ao desenvolvimento tecnológico e à inovação no âmbito da PITCE” (SIGCTI – Sistema de Informações Gerenciais de Ciência, Tecnologia e Inovação)²⁷⁰.

Apesar da internacionalização do setor não ter sido prioridade das políticas industriais durante 2008 e 2014, no final de 2010, a Arteccla conseguiu novo financiamento, via FINEP, para a internacionalização tecnológica da empresa. A vigência do projeto foi de 24/05/10 a

²⁶⁹ Disponível em: <<http://www.finep.gov.br/acesso-a-informacao-externo/transparencia/projetos-contratados?pagina=interna&tipo=nrcnpj&valor=44699346000103&trueFormFilter=trueFilter>>. Acesso em: 27 jun. 2017.

²⁷⁰ Disponível em: <http://sigcti.mct.gov.br/fundos/rel/ctl/ctl.php?act=projeto.financeiro_1&idd=26&idf=19&ida=FINE> . Acesso em: 14 set. 2017.

24/11/14 e o valor liberado R\$ 7.396.216,00 (FINEP, 2017)²⁷¹. Deve-se destacar a importância desse projeto, principalmente seu pioneirismo, pois foi o primeiro financiamento do governo brasileiro voltado exclusivamente para a internacionalização em tecnologia (ANPEI, s/d). De acordo com a Associação Nacional de Pesquisa e Desenvolvimento das Empresas Inovadoras (ANPEI), com base em entrevista com a diretora da empresa, quase metade dos recursos seriam investidos nas plantas da Argentina, Chile, Colômbia, México e Peru. A outra metade seria investida em inovação nas plantas do Brasil (nos estados do Rio Grande do Sul e São Paulo). Em suas palavras, “Investimos forte em inovação, e acreditamos que as linhas de financiamento precisam apoiar este investimento, assim como a legislação. A Arteccla esteve entre as primeiras empresas a se adequar à legislação da Lei do Bem [...]” (KUSNST apud ANPEI). Em 2014, a Arteccla conseguiu financiamento para um novo projeto, junto à FINEP, o Projeto Ecoinovação Arteccla, no valor de R\$ 35.182.678,50.

Cabe destacar que a Arteccla conquistou, em 2011, o Prêmio Exportação Rio Grande Do Sul, da ADVB (Associação dos Dirigentes de Marketing e Vendas do Brasil), categoria Destaque avanço global. De acordo com a própria Arteccla, o recebimento de tal prêmio é reflexo de estratégias, como a parceria com a FINEP, que permitiu à empresa inovar e conquistar novos mercados²⁷². Em 2014, a Arteccla também conquistou o Prêmio FINEP de Inovação, graças ao desenvolvimento de sua linha de produtos ecofibra (ASSINTECAL, 2014)²⁷³. A ecofibra é uma linha de produtos da Arteccla com aplicações nos segmentos de calçados, automotivo, construção civil e outras aplicações em geral. Composta por produtos naturais como fibras de madeira, cana-de-açúcar e coco, a ecofibra é 100% reciclável (ARTECOLA)²⁷⁴.

No que tange às variáveis relativas à firma, importante colocar que a preocupação com a inovação é um elemento bastante presente na cultura da empresa e que por isso ela foi motivada a constituir parcerias tecnológicas internacionais. Além disso, como descrito por Kunst (2014), a Arteccla adotou, como uma estratégia para garantir sua sobrevivência em um

²⁷¹ Dados divulgados no site da empresa mencionam o recebimento de 16,33 milhões para o projeto. *Arteccla conquista prêmio exportação RS*. Arteccla. 08/07/2017. Disponível em: <http://www.empresasarteccla.com.br/na-midia/detalhe/arteccla-conquista-premio-exportacao-rs?NA_MIDIAPage=26#sthash.XNgH807r.7PpCwCC7.dpbs>. Acesso em: 17 set. 2017.

²⁷² *Arteccla conquista prêmio exportação RS*. Arteccla. 08/07/2017. Disponível em: <http://www.empresasarteccla.com.br/na-midia/detalhe/arteccla-conquista-premio-exportacao-rs?NA_MIDIAPage=26#sthash.XNgH807r.7PpCwCC7.dpbs>. Acesso em: 17 set. 2017.

²⁷³ Para ter acesso à notícia completa ver: <<http://www.assintecal.org.br/noticia/arteccla-quimica-conquista-premio-finep>>. Acesso 18 set. 2017.

²⁷⁴ Para mais informações ver: *Arteccla Adesivos*. Disponível em: <<http://www.artecclaquimica.com.br/menu/adesivos/arteccla>>. Acesso em: 18 set. 2017.

mercado que estava em processo de consolidação, a diversificação de produtos e de mercados (portfólio e geografia).

Em relação às vantagens de localização (L), como já argumentado, a escolha pela América Latina esteve relacionada a aspectos estratégicos e à restrição de mercados pelos parceiros tecnológicos da Arteccla. Eduardo Kunst (2013), presidente executivo da Arteccla, ressalta que as decisões quanto à localização dos investimentos se baseiam em questões estratégicas e também na presença de *clusters*, não tendo relação com incentivos. Claro que Kunst não estava se referindo especificamente à internacionalização, mas a critérios de escolha de locais de instalação de novas unidades de maneira geral. De qualquer maneira, fica evidente a importância de aspectos estratégicos na escolha da localização empresarial pela Arteccla.

Ainda em relação à localização, aspectos relacionados ao tipo de atividade industrial, como a natureza da competição entre as firmas, também tiveram relevância. No caso da Arteccla, fica evidente que os investimentos realizados na Colômbia, sobretudo a compra de 55% da participação acionária da empresa Pegatex, teve relação com o fato de aquela empresa ser líder de mercado de adesivos naquele país, sendo que a Colômbia é um dos poucos países do mundo onde a empresa líder mundial no segmento, a alemã Henkel, não dominava o mercado (KUNST, 2014). Ademais, a aliança com a empresa colombiana estava ligada ao objetivo da Arteccla de se tornar referência latino-americana. Nas palavras de Kunst,

Essa aliança posicionará a Arteccla Química entre as três maiores da Colômbia em Receita Líquida. É um passo estratégico em nossa caminhada rumo à Visão 2015, que é estar entre as três maiores e ser referência latino-americana nos segmentos de mercado em que atuamos [...] (KUNST, 2013 apud ARTECOLA, 2013, s/p)²⁷⁵:

No que diz respeito à vantagem internalização (I), em relação à variável país, embora não existisse uma política governamental brasileira clara estimulando fusões e aquisições²⁷⁶ da indústria química, alguns instrumentos, para além dos já citados, propiciaram à empresa maior conhecimento de mercado e capacidade para absorver riscos, que, somados à constatação de que o mercado da indústria química estava se consolidando, podem ter

²⁷⁵ *Empresas Arteccla passam a controlar maior fabricante colombiano de adesivos*. Arteccla. 04/06/2013. Disponível em: <http://www.empresasarteccla.com.br/na-midia/detalhe/empresas-arteccla-passam-a-controlar-maior-fabricante-colombiano-de-adesivos?NA_MIDIAPage=13#sthash.Joqj9mOP.dpbs>. Acesso em: 19 set. 2017.

²⁷⁶ Segundo Dunning e Lundan (2008), políticas governamentais que encorajem processos de fusão pode ser um fator que influencie a internalização.

contribuído para a decisão da empresa de internalizar suas vantagens. Verificou-se, por exemplo, uma estreita relação da empresa com a Apex-Brasil, seja por meio da participação em projetos setoriais, seja participando de missões empresariais com o apoio da APEX-Brasil. Segundo Luciano Britzki (2017), gerente geral da Pegatex/Artecola (Colômbia), a Artecola sempre esteve muito próxima à Apex-Brasil e à Fundação Dom Cabral (FDC) em seu processo de internacionalização. A Apex-Brasil foi muito importante para o acesso às informações referentes aos novos mercados em que se pretendia investir, sobretudo no caso da Colômbia onde a Apex-Brasil possui um escritório²⁷⁷.

A Artecola participa, por exemplo, do projeto *Footwear Components* que faz parte de uma iniciativa da Apex-Brasil chamada de Projetos Setoriais Integrados. Trata-se de projetos, junto com as associações empresariais que representam os setores produtivos, visando à inserção da indústria brasileira no mercado internacional. O *Footwear Components* integra o setor de moda e tem o apoio da ABICALÇADOS (Associação Brasileira das Indústrias de Calçados)²⁷⁸.

A Artecola também participou, em 2011, de uma missão empresarial tecnológica, na Alemanha e Espanha, promovida pela Assintecal, com o apoio da Apex-Brasil e da ABDI no âmbito do Projeto de Apoio à Inserção Internacional de Pequenas e Médias Empresas (PAIIPME) (ASSINTECAL, 2011). O objetivo da missão era verificar as inovações no setor de calçados esportivos.

Além do apoio da APEX, as empresas Artecola, assim como sua parceira MVC, também obtiveram financiamentos do BNDES para financiar suas exportações (por meio do BNDES Exim pré-embarque), para a aquisição de máquinas e equipamentos (BNDES Finame), além de outras atividades financiadas pelo BNDES Automático. Consultas realizadas no BNDES Transparência relativas às operações do Banco permitiram identificar que a Artecola Química S/A (CNPJ 44.699.346/0001-03), entre 2002 e 2011, realizou seis operações com financiamento do BNDES Exim pré-embarque, totalizando um valor de R\$ 18.488.995,75. Entre 2002 e 2013, a empresa realizou quarenta e duas operações do tipo indireta e automática (BNDES automático e BNDES FINAME) que juntas totalizaram R\$ 24.525.355,20. Os financiamentos de maior valor ocorreram no ano de 2008 e 2012. Somente em 2008, as operações somaram R\$ 11.616.061,71. Em 2012, foram R\$ 10.613.020,00 em operações financiadas pelo banco.

²⁷⁷ Para mais informações sobre a Artecola na Colômbia ver: *Moda Brasil Global Artecola*. Vídeo Youtube. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=JS7s9KxRPJs&t=54>>. Acesso em: 19 set. 2017.

²⁷⁸ Para mais informações ver: *Brazilian Footwear*. Disponível em: <<https://www.brazilianfootwear.com/>>. Acesso em: 18 set. 2017.

A Arteccla Laminados Especiais Ltda. (CNPJ: 03.133.678/0001-30) contratou o BNDES Exim Pré-Embarque apenas para uma operação realizada em 2012 no valor de R\$ 3.000.000,00 e três operações financiadas pelo BNDES FINAME, nos anos de 2005, 2009 e 2013 totalizando R\$ 642.550,00. A Arteccla Nordeste também teve uma operação financiada pelo BNDES FINAME, em 2014, no valor de R\$ 89.100,00. Por fim, a MVC, empresa do Grupo Arteccla (CNPJ: 10.439.439/0001-79), também obteve financiamento do BNDES no valor de R\$ 653.030,00 por meio da contratação do BNDES Exim Pré-embarque, em 2010.

Deve-se lembrar que a análise dos dados referentes aos desembolsos do BNDES para a exportação, relativas à indústria de transformação, referentes ao período de 2003 a 2014, revelou que a indústria química representou apenas 2% do total desembolsado pelo Banco (ou aproximadamente US\$ 1 bilhão).

Não foi identificado nenhum financiamento por meio do BNDES Finem que, dentre as várias linhas, possui uma exclusiva para a internacionalização. Também não se constatou participação acionária do BNDESPar. Quanto às políticas industriais, não há qualquer informação que indique que algum representante da Arteccla tenha participado do Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial ou do Conselho de Competitividade Setorial da indústria química. Por fim, também não se verificou qualquer relação entre a escolha da América Latina como destino dos investimentos e a política externa brasileira de integração regional com a América do Sul.

Portanto, o processo de internacionalização da Arteccla pode ser explicado por um conjunto de fatores: características da própria empresa em termos de valores e de planejamento estratégico (viagem do fundador da empresa e percepção da necessidade de inovar e de diversificar mercados e geografia); necessidade de seguir clientes (*market seeking*); ganhos de competitividade por meio de investimentos em inovação (vantagens de propriedade da empresa); políticas governamentais que, embora não tivessem o setor como alvo de suas políticas de internacionalização, forneceram instrumentos para a capacitação da empresa e ganhos de competitividade e, certamente, foram importantes na decisão da empresa de internalizar suas vantagens competitivas (ex: participação em missões empresariais, participação nos projetos de entidades setoriais, benefícios fiscais Lei do Bem, financiamento – via FINEP – para a internacionalização tecnológica da empresa, financiamento do BNDES para operações de exportação, compra de máquinas e equipamentos). Deve-se ainda enfatizar que a internacionalização surgiu primeiramente como uma necessidade de se adquirir vantagens de propriedade, que foram obtidas por meio de parcerias internacionais tecnológicas e pela aquisição de empresas – a começar pela Argentina – que permitiu à

Artecola ganhar experiência gerencial em mercados de risco. Assim, o processo de internacionalização da Artecola seguiu a lógica da maioria das empresas dos países emergentes, como apontado pela literatura²⁷⁹, ou seja, de se internacionalizar para adquirir vantagens competitivas. Por fim, é importante salientar que instrumentos governamentais de apoio à internacionalização foram importantes, pois contribuíram para o incremento da competitividade da empresa e para a expansão de sua internacionalização, embora a decisão de internacionalização da Artecola tenha decorrido de um processo de amadurecimento da empresa que começou na década de 1990 (embora a ideia de internacionalização tenha surgido na década de 1970) e se aprofundou nos anos 2000.

5.3 Grupo Gerdau: história e características

O Grupo Gerdau, ou simplesmente, Gerdau, é uma das multinacionais brasileiras mais internacionalizadas e uma das primeiras empresas do país a se internacionalizar. Suas ações estão listadas nas bolsas de Nova York, São Paulo e Madri. A empresa está presente, principalmente no continente americano. Em 2014, sua receita líquida foi R\$ 42,5 bilhões. No mesmo ano, sua produção foi de 18,0 milhões de toneladas de aço (GERDAU, 2014)²⁸⁰.

O início de sua história foi em 1901 quando seu fundador, o alemão Johan Gerdau, adquiriu a Fábrica de Pregos Pontas de Paris, localizada em Porto Alegre, no estado do Rio Grande do Sul, cidade que até hoje abriga a sede da empresa. A Ponta Paris passa a se chamar Metalúrgica Gerdau S.A. a partir de 1969. A Gerdau é hoje a maior produtora de aços longos do continente americano. Possui usinas siderúrgicas em vários países: Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Espanha, Estados Unidos, Guatemala, Índia, México, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela. No total são 52 usinas produtoras de aço em todo o mundo (FORMULÁRIO DE REFERÊNCIA GERDAU, 2016). Também ocupa lugar de destaque como fornecedora mundial de aços especiais, principalmente para o setor automotivo. Além disso, atua em atividades de exploração de minério de ferro no Brasil. Com o tempo, a empresa diversificou mercados, não apenas geograficamente, mas também em produtos, permitindo-lhe atuar em diversos segmentos como construção civil, indústria, agropecuária e automotivo. (FORMULÁRIO DE REFERÊNCIA GERDAU, 2016).

²⁷⁹ Para uma revisão da literatura sobre a internacionalização de empresas de países emergentes ver capítulo teórico.

²⁸⁰ Em 2011, a Gerdau comercializou 19,2 milhões de toneladas de aço, um crescimento de 10% em relação ao ano anterior (GERDAU, 2011). No entanto, a partir de 2012, o contexto internacional marcado por crises, aumento da oferta de aço, desaceleramento das economias dos países emergentes, dentre outros fatores, não favoreceu o setor siderúrgico e a Gerdau apresentou queda no montante comercializado.

Um dos grandes diferenciais da empresa é seu modelo de produção em *mini-mills*, isto é, em usinas semi-integradas cuja principal matéria-prima é a sucata. Por essa razão, a Gerdau se apresenta como a empresa que mais recicla na América Latina. Em razão de seu modelo de produção, a atuação da Gerdau é regional, ou seja, suas unidades estão localizadas em regiões geográficas estratégicas de modo que fiquem próximas tanto de seus fornecedores de matérias-primas quanto de seus clientes²⁸¹. Isso também permite à empresa que aplique o mesmo sistema de gestão da Gerdau – o *Gerdau Business System* - que segue os padrões do *Toyota Business System* (FLEURY, FLEURY, 2012). “Ele transmite a missão e os valores da empresa, assim como formaliza as melhores práticas administrativas e operacionais” (FLEURY, FLEURY, 2012, p.265). Segundo Fleury e Fleury (2012), a aplicação do modelo a todas as unidades da empresa permite uma integração de suas operações, garantindo os mesmos níveis de produtividade e de qualidade.

5.3.1 A trajetória da internacionalização da Gerdau

Embora a Gerdau tenha iniciado seu processo de internacionalização durante a chamada “segunda onda de internacionalização”, ou seja, entre 1970 e 1980, a expansão internacional da empresa se acelerou a partir dos anos 2000, como se pode notar no Quadro 14.

²⁸¹ Em algumas localidades, como em Minas Gerais, a Gerdau também possui usinas integradas, que ficam próximas ao minério de ferro que é transformado em ferro-gusa e ferro esponja nos altos fornos.

Quadro 14. Principais IDEs realizados pela Gerdau (1980-2014)²⁸².

ANO	DESTINO	EMPRESA	TIPO	DETALHES DA OPERAÇÃO
1980	Uruguai	Gerdau Laisa S.A.	Aquisição	Única produtora de aços longos do Uruguai
1989	Canadá	Ameristeel Cambridge	Aquisição	Produtora de aços longos laminados
1992	Chile	Gerdau AZA S.A.	Controle	Barras e perfis de aço laminado
1999	Estados Unidos	Ameristeel Corp.,	Aquisição	Produtora de aços longos laminados
2002	Canadá	Co-Steel	Fusão	União dos ativos da Gerdau Ameristeel ao da empresa canadense
2004	Estados Unidos	North Star Steel	Aquisição	Aquisição dos ativos da Cargil
2005	Argentina	Sipar Aceros S.A.,	Aquisição	Aquisição de 36% das ações da empresa; Laminadora de aços longos
2005	Colômbia	Diaco S.A.	Aquisição	Aquisição de participação de 57%; Maior produtora de vergalhões da Colômbia
2006	Estados Unidos	Fargo Iron and Metal Company	Aquisição	Unidade de estocagem e processamento de sucata; prestação de serviços
2006	Estados Unidos	Sheffield Steel Corporation	Aquisição	Usina <i>mini-mill</i> ; aços longos comuns
2006	Estados Unidos	Callaway Building Products	Aquisição	Fornecedora de vergalhões para a indústria de construção civil
2006	Espanha	Corporación Sidenor S.A	Aquisição	Aquisição de 40% do capital social da empresa por meio de sua subsidiária Gerdau Hungria Holdings Limited Liability Company; fabricante de peças forjadas
2006	Espanha	GSB Acero, S.A	Aquisição	A subsidiária da Gerdau na Espanha, Corporación Sidenor, S.A, adquiriu todas as ações em circulação da empresa
2006	Estados Unidos	Pacific Coast Steel (PCS)	Aquisição	Aquisição de 55% da participação acionária
2006	Peru	Siderperú	Aquisição	Aquisição de 83,3% do capital social (duas aquisições)

²⁸² Utilizamos modelo de tabela similar ao utilizado por Dalla Costa e Athia (2011, p. 77).

2006	Estados Unidos	Pacific Coast Steel	Aquisição	Participação majoritária de 55%; fábrica de vergalhões
2007	México	Siderúrgica Tultitlán	Aquisição	<i>Mini-mill</i> produtora de vergalhões e perfis
2007	República Dominicana	Multisteel Business Holdings Corp	Aquisição	Aquisição de 30%; produtora de aços laminados
2007	República Dominicana	Multisteel Business Holdings Corp	Aquisição	Aquisição adicional de 19%, somando 49% de participação
2007	Venezuela	Siderúrgica Zuliana C.A	Aquisição	Aquisição de 100%
2007	Estados Unidos	Chaparral Steel Company	Aquisição	Empresa expandiu sua carteira de produtos (inclusão de aços estruturais)
2007	Estados Unidos	Enco Materials Inc.	Aquisição	Aquisição de 100%;
2007	México	Corsa Controladora, S.A	Aquisição	Aquisição de participação acionária de 49% do capital social da <i>holding</i>
2008	Colômbia	Diaco S.A.	Aquisição	Aquisição de + 40%. As duas aquisições somaram 99% de participação das ações do capital social da empresa
2008	Espanha	Corporación Sidenor	Aquisição	Aquisição por meio da subsidiária Gerdau Hungria Holdings Limited Liability Company de 20%; Gerdau passa a ter controle majoritário da empresa (60%)
2008	Estados Unidos	Pacific Coast Steel	Aquisição	Gerdau passou a ter participação de 84%
2008	Índia	Kalyani Gerdau Steel Inc.	Acordo controle compartilhado	45% Gerdau
2008	Estados Unidos	MacSteel	Aquisição	A empresa é a segunda maior produtora de barras especiais (SBQ) nos EUA
2008	América Central (Guatemala e Honduras)	Corporación Centroamericana del Acero S.A.	Aquisição	Parceria estratégica; Aquisição de 30%
2008	Colômbia	Cleary Holdings Corp	Aquisição	Aquisição de 51% de participação
2010	Colômbia	Cleary Holdings Corp	Aquisição	Aquisição de mais 49% do capital total da empresa; produtora de coque e reservas de carvão
2010	Estados Unidos	Gerdau Ameristeel	Aquisição	Aquisição total das ações ordinárias
2010	Estados Unidos	Tamco	Aquisição	Usina <i>mini-mill</i> produtora de vergalhões
2012	Índia	Kalyani Gerdau Steel	Aquisição	Gerdau passou a ter

		Inc.		controle de 91,28% de participação
2013	México	Gerdau Corsa	<i>Greenfield</i>	Construção de uma nova usina produtora de perfis estruturais, por meio da <i>joint venture</i> Gerdau Corsa; planta começou a produzir em 2015

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do FORMULÁRIO DE REFERÊNCIA GERDAU, 2016 e dos Relatórios Anuais (GERDAU, 2003;2004;2005;2006;2007;2008;2009;2010;2011;2012;2013;2014).

A partir dos anos 2000, a Gerdau inicia um forte processo de internacionalização por meio, principalmente de aquisições. Ainda que investimentos diretos tenham ocorrido na Espanha (três operações) e na Índia (duas operações), a maioria concentrou-se no continente americano.

No *ranking* de 2007 da Fundação Dom Cabral, a Gerdau ocupava o primeiro lugar, de acordo com o índice de transnacionalidade, e o terceiro em termos de ativos no exterior. Naquele mesmo ano, as duas principais aquisições realizadas por empresas brasileiras no exterior foram da Gerdau (Chaparral Steel e Qanex pela Gerdau) seguidas pela aquisição da Swift Armour pela JBS Friboi (FDC, 2008). No entanto, no *ranking* de 2010, em razão dos efeitos da crise mundial, a Gerdau perdeu lugar para a JBS-Friboi e passou para o segundo lugar.

Quanto aos investimentos na América do Sul, no Quadro 15 podem-se notar os investimentos anunciados entre 2008 e 2014. Desses, a construção da fábrica na Argentina foi concluída e a produção teve início em julho de 2017. Apesar do valor anteriormente divulgado de US\$ 524 milhões (CINDES, 2016), a empresa afirma ter investido um total de US\$ 232 milhões na construção da nova unidade na Argentina (GERDAU, 2017)²⁸³.

²⁸³ Disponível em: < <https://www.gerdau.com/br/pt/media-center/noticias/gerdau-inicia-producao-na-nova-aciaria-em-santa-fe-com-investimento-de-232-milhoes-de-dolares>>. Acesso em: 25 set. 2017.

Quadro 15. IDEs anunciados pela Gerdau na América do Sul e México²⁸⁴.

Ano	Destino	Empresa	Tipo	Setor1	Setor2	Valor	Obs:	Status
2008	Argentina	Gerdau	<i>Greenfield</i>	Indústria	Metalurgia Básica	US\$ 524 milhões	Construção de uma nova fábrica de produção de aço, na cidade argentina de Pérez, na Província de Santa Fé	Anunciado
2008	Peru	Gerdau	Ampliação	Indústria	Metalurgia Básica	US\$ 1,4 bilhão	Ampliação da produção em seis vezes da sua fábrica Sider Peru em Chimbote (Ancash)	Anunciado
2011	Peru	Gerdau	Ampliação	Indústria	Metalurgia básica	US\$ 120 milhões	A empresa anunciou que vai investir nos próximos três anos (2011-2013) para melhorar a capacidade produtiva das instalações atuais da siderúrgica de Chimbote	Anunciado
2014	Argentina	Gerdau	Ampliação	Indústria	Metalurgia básica	US\$ 190 milhões	A Gerdau anunciou a ampliação da sua capacidade produtiva na Argentina com a construção de uma nova siderúrgica na cidade de Pérez, em Santa Fé	Anunciado

Fonte: Elaborado por CINDES (2016) (adaptado)²⁸⁵.

Quanto ao Peru, o Relatório Anual da Gerdau de 2009 afirma que, em razão da crise econômica mundial, a empresa foi obrigada a rever os investimentos anunciados para a região latino-americana, mas que a implantação de um novo forno elétrico na Sider Peru seria mantida. Em relatório anual de 2011, a Gerdau anuncia novos investimentos e ressalta que o que havia sido acordado, na compra da empresa peruana, fora cumprido. Deve-se destacar que a Siderperu era uma empresa estatal até meados da década de 1990, quando passa por um processo de privatização que seria concluído nos anos 2000. No entanto, a privatização da empresa gerou críticas por parte de alguns setores do Peru e acusações de que a Gerdau, agora maior acionista da empresa, não estaria cumprindo o que fora acordado em termos de investimentos. Além disso, a empresa estaria importando produtos do Brasil em prejuízo à

²⁸⁴ Os dados do *IndexInvestBrasil* do CINDES abrangem o período de 2007 a 2016. Foram considerados os dados até 2014, em razão do período de abrangência dessa pesquisa. A ausência de informações entre 2007 e 2014 significa que a empresa não realizou IDE nos países da América do Sul e México neste período.

²⁸⁵ Na tabela original, há também informações sobre os investimentos realizados pela Gerdau no período de 2007 a 2015. Para evitar repetições em relação à tabela anterior suprimimos estas informações e mantivemos apenas aquelas referentes aos investimentos anunciados – que não constavam no Formulário de Referência da Gerdau.

economia interna peruana, em razão da queda da produção da Siderperu²⁸⁶. Por isso, nota-se uma preocupação da Gerdau em relação a uma “prestação de contas” sobre sua subsidiária. O caso da Siderperu revela um aspecto muito importante envolvendo os IDE que são as consequências dos investimentos para os países receptores, sobretudo quando se tratam de países em desenvolvimento. No caso dos investimentos da Gerdau no Peru, nota-se uma preocupação de setores sociais com a manutenção dos empregos locais e com o desenvolvimento do setor siderúrgico no país e o temor de que ele se torne apenas um centro de distribuição de produtos brasileiros.

5.3.2 Análise do processo de internacionalização

O primeiro passo rumo à internacionalização da Gerdau foi dado no Uruguai com a aquisição da siderúrgica Laisa, “principal fornecedora de aços longos no país” (GERDAU, 2001, p. 4). A economia brasileira estava vivenciando, entre o final da década de 1970 e início da década de 1980, uma alta inflacionária e enfrentando dificuldades para exportar seus produtos (IGLESIAS, VEIGA, 2002 apud DALLA COSTA; ATHIA, 2011). Nesse contexto, algumas empresas começaram a ampliar seus investimentos no exterior e a Gerdau foi uma delas.

No entanto, os primeiros grandes investimentos da Gerdau ocorreram entre o final da década de 1990 e início dos anos 2000, principalmente na América do Norte. No Relatório Anual da Gerdau de 2002, a visão estratégica da empresa é resumida como “Ser uma empresa siderúrgica internacional, de classe mundial” (GERDAU, 2002). Afirma que um mapa estratégico com metas e indicadores estava em elaboração e que, em breve, iria integrar as ações dos colaboradores da empresa, com vistas a torná-la um *player* global. Também é em 2002 que a Gerdau realiza uma importante operação no Canadá: a fusão da Gerdau Ameristeel com a empresa canadense Co-Steel. A fusão é apontada pela Gerdau como uma estratégia de adquirir mercados (*market seeking*) considerados importantes para a empresa, aproveitando-se das oportunidades conjunturais:

²⁸⁶ Zaconetti (2010), professor da Universidade Maior de San Marcos, é um dos críticos da atuação da Gerdau no Peru. Ele argumenta que a Gerdau não estava cumprindo o acordado em termos de manutenção de níveis de produção, número de empregados e investimentos. Demonstra preocupação com o desenvolvimento do setor siderúrgico no país e sugere a possibilidade de se tornar apenas uma plataforma de distribuição de produtos fabricados no Brasil. Para mais informações ver: *SiderPeru: em defesa del acero nacional*. ALAI. 27/10/2010. Disponível em: <<https://www.alainet.org/es/active/41883>>. Acesso em: 05 out. 2017. Acusações partindo de centrais sindicais peruanas, relativas à demissão de trabalhadores, também podem ser encontradas em parte da imprensa peruana. Ver, por exemplo, *TRABAJADORES denunciam que Siderperu sigue cerrando áreas de produccion y oficinas*. Chimbotenlinea.com. 18/01/2015. Disponível em: <<http://www.chimbotenlinea.com/locales/18/01/2015/trabajadores-denuncian-que-siderperu-sigue-cerrando-areas-de-produccion-y>>. Acesso em: 05 out. 2017.

A fusão com a Co-Steel segue a estratégia de crescimento desenvolvida pelo Grupo Gerdau ao longo de sua história: conquistar *market-share* em mercados importantes a partir da aquisição de empresas com problemas operacionais, a custos economicamente vantajosos, e convertê-las em unidades eficientes e rentáveis, adicionando valor aos acionistas. (GERDAU, 2003, s/p).

Além da motivação pela busca de mercados, o processo de internacionalização da Gerdau também foi motivado pela necessidade de ficar próxima das matérias-primas. Isso também pode ser evidenciado no caso da internacionalização na América do Norte, especialmente, Estados Unidos, um grande produtor de sucata. Ademais, a empresa também tem como estratégia a proximidade com seus clientes. Por essa razão, especialmente nos casos da América do Norte e América do Sul (com exceção do Brasil), a maioria da produção é direcionada para os mercados locais (FORMULÁRIO DE REFERÊNCIA GERDAU, 2016).

Ademais a escolha da América do Norte (Estados Unidos e Canadá) como destino dos primeiros investimentos diretos realizados pela Gerdau, no início dos anos 2000, também pode ser explicada pelas características do mercado norte-americano naquele período. A indústria siderúrgica norte-americana estava passando por uma crise no setor, a qual acabou desdobrando-se em um processo de consolidação na primeira década deste século, como descrito pela própria empresa:

A indústria siderúrgica da América do Norte passou por um período significativo de consolidações na última década. Siderúrgicas falidas, que já estiveram sobrecarregadas com insuficiência de fundos para aposentadoria, seguro-saúde e outros custos herdados, foram socorridas em suas obrigações e adquiridas por outros produtores de aço. (FORMULÁRIO DE REFERÊNCIA GERDAU, 2016, p.29).

A análise do processo de internacionalização da Gerdau revelou, portanto, que suas motivações foram principalmente do tipo *natural resource seeking e market seeking*. A explicação está vinculada ao tipo produto da empresa, isto é, o aço, que em razão da própria dificuldade de transporte de sua matéria-prima (que pode ser o minério de ferro ou a sucata) exige uma maior proximidade de sua fonte. A isso se somou a percepção da empresa de que ficar mais próxima de seus clientes era uma maneira de ganhar competitividade frente aos fornecedores locais, levando em consideração as questões logísticas envolvendo a produção e comercialização de seus produtos.

A escolha pelo continente americano como destino da internacionalização da Gerdau também esteve muito vinculada à compreensão da empresa de que, em razão das especificidades logísticas de seus produtos, a melhor estratégia a ser adotada seria se fortalecer no mercado americano a ter unidades espalhadas pelo mundo. Como descrito em relatório anual da empresa de 2004, “Do extremo sul do continente americano até as planícies do Canadá. Esta foi a região definida pelo Grupo Gerdau para traçar sua rota de crescimento, focada no segmento de aços longos” (GERDAU, 2004, p. 8). Nesse sentido, também pode ser identificada uma motivação de tipo *strategic asset seeking*, já que estava no horizonte temporal da Gerdau tornar-se um *player* global do setor siderúrgico a partir da consolidação do mercado nas Américas.

Portanto, embora seu processo de internacionalização tenha se iniciado por um país próximo geograficamente e psiquicamente, isto é, o Uruguai, a escolha do destino da internacionalização vinculou-se predominantemente a questões estratégicas (ser uma empresa consolidadora de mercados nas Américas) e a fatores relacionados ao tipo de negócio da empresa (siderurgia), como a necessidade de estar próxima às matérias primas e clientes. Nesse sentido, o paradigma Eclético ou OLI fornece elementos teóricos mais compatíveis à compreensão do processo de internacionalização da Gerdau²⁸⁷.

Quanto às variáveis relativas ao país, no caso do Brasil, havia a percepção de que seria difícil a empresa conseguir aumentar sua participação no mercado brasileiro (FERREIRA, OLIVEIRA JUNIOR, GIÃO, 2010). Além do limite de mercado, havia também limitações no ganho de competitividade inerentes ao próprio mercado brasileiro. Segundo Fleury e Fleury (2012), o Brasil, assim como a América Latina, não utiliza muito técnicas de construção metálica. Por isso, a Gerdau optou por fazer investimentos na América do Norte como forma de adquirir maior competitividade.

A expansão da internacionalização da Gerdau para outros países, além dos Estados Unidos e Canadá, pode ser explicada tanto do ponto da estratégia da empresa de ser uma consolidadora de mercados e líder no continente americano, como a partir de variáveis inerentes aos países, como disponibilidade de matérias-primas, perspectiva de crescimento dos mercados e possibilidade da empresa de se tornar líder de mercado. No caso do México,

²⁸⁷ DALLA COSTA e ATHIA (2011), ao analisarem o processo de internacionalização da Gerdau, também chegam a conclusão que o paradigma eclético (OLI) é o mais adequado para a análise. Afirmam que, embora o início da internacionalização pelo Uruguai indicasse semelhanças com o que prega o Modelo de Uppsala, a internacionalização da Gerdau não foi incremental e que, logo em seguida, a nova aquisição realizada pela empresa foi no Canadá.

por exemplo, sua importância estava vinculada ao acesso ao mercado dos Estados Unidos (GERDAU, 2016)²⁸⁸.

Em relação à Colômbia, a aquisição de ações da Diaco – que teve início em 2004 e se completaria no ano seguinte – teve investimento inicial de US\$ 68,5 milhões. O objetivo da empresa era de se consolidar como fornecedora de aços longos na região, podendo se tornar líder de mercado (GERDAU, 2005). Em 2008, a Gerdau, adquiriu 50,9% de participação acionária da empresa Cleary Holdings Corp, empresa controladora da produção de carvão coqueificável e produção de coque²⁸⁹ na Colômbia que é uma importante matéria-prima para a produção do aço (GERDAU, 2008).

Deve-se também notar que, entre 2005 e 2007, havia uma conjuntura econômica favorável ao crescimento do mercado siderúrgico, em razão, principalmente, da expansão do setor da construção civil em países como Argentina, Uruguai, Chile e Colômbia. No ano de 2005, por exemplo, o Relatório Anual da Gerdau (2005) relata um aumento do consumo de produtos siderúrgicos de sua subsidiária Sipar, localizada na Argentina, em razão da realização obras públicas e privadas no interior do país, como obras do porto de cereais Timbúes e na rodovia Corredor del Oeste (GERDAU, 2005). A Gerdau Laisa, localizada no Uruguai, também foi beneficiada pela expansão do setor de construção civil naquele país. O mesmo ocorrendo com a chilena Gerdau AZA que teve participação na construção de *shopping centers*. O setor de construção civil na Colômbia também vivia um momento de aquecimento (GERDAU, 2005). Isso favoreceu o aumento dos investimentos da Gerdau em vários países, inclusive da América do Sul.

A estratégia de crescimento do Grupo Gerdau na América do Sul será mantida em 2007, seja por investimentos nas atuais unidades industriais, seja por aquisições. Na Colômbia e no Peru, há potencial de crescimento na medida em que são mercados fortemente importadores de aço e podem ser supridos, no futuro, com produção local. No Chile, a situação econômica estável abre novas possibilidades de crescimento. No Uruguai, a ampliação da Gerdau Laisa garantirá a capacidade para atender à demanda do país nos próximos dez anos. Apesar das dificuldades impostas pelo período de transição pelo qual está passando a Argentina, o Grupo Gerdau continuará investindo no país, sobretudo por acreditar no seu processo de desenvolvimento econômico e social (GERDAU, 2006, p. 36).

²⁸⁸ Deve-se lembrar que México e Estados Unidos (juntamente com o Canadá) constituem o Nafta (*North American Free Trade Agreement*) o que confere vantagens aos países que dele fazem parte.

²⁸⁹ “O coque, produzido a partir do carvão mineral, é utilizado como uma das matérias-primas do processo siderúrgico em usinas integradas, que operam com altos-fornos.” (GERDAU, 2008, S/P). Disponível em: <<https://www.gerdau.com/pt/media-center/noticias/gerdau-amplia-operacoes-na-colombia>>. Acesso em: 09 out. 2017.

Em 2007, República Dominicana, México e Venezuela foram os novos destinos dos investimentos externos diretos da Gerdau. Havia uma perspectiva muito positiva em relação ao crescimento econômico dos países da América Latina, à qual se somava a visão estratégica da Gerdau de se consolidar como líder no segmento de aços longos (GERDAU, 2007, p. 42).

Na Tabela 12, é possível verificar como os investimentos da Gerdau se ampliaram de maneira muito significativa entre 2006 e 2007, tanto em termos de expansão de investimentos em países nos quais a empresa já possuía atividades produtivas, quanto a novas aquisições, tanto no mercado interno como externo. O volume de aquisições (em milhões de dólares) é que chama mais atenção, principalmente nos Estados Unidos e Canadá, que passam de US\$ 299 milhões em 2006, para 4.283 em US\$ 2007. O crescimento dos investimentos em aquisições na América Latina também teve crescimento relevante de US\$ 203 milhões para US\$ 466 milhões, no mesmo período.

Tabela 12. Investimentos Gerdau (2006-2007) (US\$ milhões).

Investimentos		
(US\$ milhões)		
	2006	2007
Brasil	718	1.046
Estados Unidos e Canadá	239	190
América Latina*	52	165
Europa	45	140
Ásia	-	-
Total em ativo imobilizado	1.054	1.541
Aquisições concluídas¹		
Estados Unidos e Canadá	299	4.283
América Latina*	203	466
Europa	497	25
Ásia	-	-
Total em aquisições	999	4.774
Total	2.053	6.315

¹Não inclui valores de aquisições não concluídas em 2007 (Kalyani, Corsa e Macsteel). As aquisições contabilizam as dívidas das empresas assumidas no período

*Não considera o Brasil

Fonte: Elaborado por Gerdau, 2007, p. 34.

Na Europa, a Gerdau realizou investimentos diretos apenas na Espanha. A entrada da Gerdau no mercado europeu foi por meio da aquisição de 40% da empresa espanhola Corporación Sidenor, em 2005, que seria concluída no ano seguinte. Segundo relatório anual da empresa, a operação permitiu à Gerdau ficar mais próxima dos produtores de automóveis internacionais (GERDAU, 2005). A partir da aquisição dos ativos da empresa espanhola, a Gerdau redefine seu campo de ação das Américas para o mundo (GERDAU, 2005). Em 2007, a empresa também iniciou sua internacionalização em direção à Ásia, com a formação de uma

joint venture com a empresa indiana resultando na Kalyani Gerdau Steel Inc., cuja participação acionária da Gerdau seria ampliada em 2012 (GERDAU, 2007, p. 47).

Com respeito à variável tipo de indústria ou produto, o fato de a Gerdau trabalhar com o aço, o que implica algumas limitações operacionais e logísticas, foi uma variável central no processo de internacionalização da empresa, como já colocado. Além disso, o modelo de produção utilizado pela empresa, na maioria de suas unidades produtivas, também foi um fator determinante.

Quanto às variáveis estruturais relacionadas à firma, destaca-se o modelo de gestão da Gerdau, o *Gerdau Business System* que é um sistema de gestão aplicado a todas as subsidiárias da empresa e “assegura a produtividade e o crescimento sustentado do negócio” (GERDAU, 2003, p. 15). Este modelo é uma importante vantagem de propriedade (O) da empresa, pois lhe confere capacidade de transferir conhecimento a todas as unidades e, assim, padronizar seus processos. Outra vantagem de propriedade (O) da Gerdau é seu modelo de produção em usinas semi-integradas ou *mini-mills* que lhe garante maior competitividade frente a seus concorrentes já que lhe permite maior proximidade das matérias-primas e clientes com conseqüente redução de custos de produção. Tanto o processo produtivo quanto o modelo de gestão da Gerdau podem ser considerados fatores relevantes para a decisão da empresa de internalizar suas vantagens ao invés de transferi-las para outras empresas. Portanto, são vantagens de internalização (I) da empresa.

No que diz respeito a ações governamentais de estímulo à internacionalização, a análise das políticas industriais entre 2003 e 2014, referentes ao setor da siderurgia revelaram que, apesar de ter integrado o conjunto dos setores da PDP para os quais se buscava a liderança mundial e, no caso do PBM, embora a internacionalização de empresas tenha sido definida como uma diretriz estratégica para o setor, não se pode afirmar que o governo brasileiro tenha adotado uma estratégia com ações bem articuladas entre seus diferentes agentes visando à internacionalização do setor siderúrgico. De fato, isto estava claramente colocado na PDP e algumas iniciativas por meio do MDIC foram identificadas, como a criação de um Comitê de Internacionalização. Porém, não foram identificados avanços e continuidade de tais ações. No PBM, a declaração do coordenador do conselho de competitividade da metalurgia (e representante do MDIC), de que havia linhas de crédito do BNDES voltadas à internacionalização de empresas nacionais, mas que a internacionalização era uma iniciativa empresarial, reforça a ideia de que não existia de uma estratégia bem definida dentro do governo direcionada à internacionalização do setor. Porém, a regra do

conteúdo nacional para diversos setores da economia, como o automotivo, favoreceu o setor siderúrgico brasileiro.

Deve-se destacar que foram identificados projetos de desenvolvimento tecnológico realizados pela Gerdau em parceria com a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Alguns com financiamento exclusivo da Gerdau, outros em parceria com a Gerdau e com outras fontes financiadoras como a FINEP (inclusive, há projetos antes do primeiro governo Lula)²⁹⁰, e o CNPQ e ainda projetos financiados por outras empresas como a Stollberg e UNIMINAS. Entre 2003 e 2014, apenas dois projetos da Gerdau receberam financiamento da FINEP. O primeiro foi assinado em 2004, no valor de R\$ 188.767,00 e visava o desenvolvimento de aços especiais na Gerdau Aços Finos Piratini com o objetivo de reduzir as importações. Esse projeto também teve como fonte financiadora o CNPQ e a própria Gerdau, sendo o centro de tecnologia da UFRGS seu executor. O segundo foi assinado em 2010, sob a descrição apenas de “Piratini” no valor de R\$ 91.094.136,00, sendo a Gerdau a executora do projeto (FINEP).

No entanto, não se conseguiu identificar uma relação direta entre a internacionalização da Gerdau e políticas governamentais de incentivo à internacionalização. Até mesmo porque a Gerdau inicia seu processo de internacionalização já na década de 1980, embora ele tenha ganhado “fôlego” nos anos 2000. No entanto, a Gerdau foi beneficiada por políticas nacionais de incentivo aos setores da construção civil e automotivo. Em 2006, por exemplo, o relatório anual da Gerdau, destacava o crescimento do segmento de aços longos, voltados para a construção civil:

Ao longo do ano, a demanda por aço da construção civil foi ampliada por medidas governamentais de redução de impostos e de juros e de estímulo ao crédito. O setor cresceu 4,5% em 2006, percentual superior aos 2,9% de evolução do PIB brasileiro. Como resultado, a produção da Operação de Negócios Aços Longos Brasil atingiu no período 3,8 milhões de toneladas, o que representa um aumento de 3,8% sobre 2005 (GERDAU, 2006, p. 30).

Quanto ao segmento de aços especiais, o relatório anual da Gerdau de 2009 destaca a importância dos incentivos governamentais de estímulo ao setor automotivo:

²⁹⁰ A lista de projetos abrange o período de 1998 a 2011. Disponível em: <<https://www.ufrgs.br/lasid/realizados/>>. Acesso em: 07 out. 2017.

Em 2009, os principais mercados de atuação foram impactados em diferentes graus pela crise econômica e reagiram, também, de forma distinta. No Brasil, as medidas governamentais de estímulo à indústria automobilística, como diminuição do imposto sobre produtos industrializados (IPI) e das taxas de juros para financiamentos, propiciaram uma rápida recuperação da demanda, principalmente no segmento de veículos leves (GERDAU, 2009, p. 22).

Além disso, a Gerdau foi beneficiada por políticas habitacionais do governo federal brasileiro, como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o Programa Minha Casa Minha Vida. Ademais, a realização da Copa do Mundo de 2014 e das Olimpíadas de 2016 no Brasil, também foram fatores que ajudaram a aquecer o setor da siderurgia no país, segundo a própria empresa (GERDAU, 2007; 2010).

Quanto aos financiamentos do BNDES à Gerdau, nenhuma das linhas contratadas pela empresa tinha como objetivo declarado a inserção internacional e/ou internacionalização. Porém, foi identificado um grande número de operações contratadas pelas diversas empresas que compõem o Grupo, entre 2003 e 2014, para o financiamento de operações de exportação, para investimentos em máquinas e equipamentos e para a ampliação e modernização de unidades produtivas localizadas no Brasil.

A Gerdau Aço Minas S/A (CNPJ: 17.227.422/0001-05) contratou financiamentos das linhas BNDES Finame, BNDES Exim pré-embarque, além de operações de tipo direta/indireta não automática. Apenas pelo BNDES Finame foram mais de R\$ 725 milhões²⁹¹ desembolsados, entre 2003 e 2014, sendo que 66% desse montante foram desembolsados durante o primeiro governo de Lula da Silva. Pela linha BNDES Exim pré-embarque foram desembolsados R\$ 155.000,00, sendo apenas uma operação contratada em 2010 e duas em 2008. Operações diretas e indiretas não automáticas somaram R\$ 2 bilhões. Os projetos financiados tinham por objetivo a elaboração de obras de ampliação e modernização nas usinas siderúrgicas, bem como na exploração de minério de ferro, em sua maioria localizada no estado de Minas Gerais (BNDES TRANSPARÊNCIA).

A Gerdau Aços Especiais S/A (CNPJ: 07.359.641/0001-86) contratou financiamentos por meio do BNDES Finame e por meio de operações diretas e indiretas não automáticas. Quatro operações relativas a investimentos de expansão e modernização produtiva foram contratadas por meio de operações diretas e indiretas automáticas²⁹², entre os anos de 2008 e

²⁹¹ R\$ 725.297.093,32.

²⁹² Os aportes não foram liberados de uma só vez. Para cada contrato, ocorreram liberações parciais durante o ano corrente.

2014²⁹³, totalizando R\$ 99.733.790,00. As contratações por meio da linha BNDES Finame somaram um valor de R\$ 20.599.100,46 correspondentes ao período de 2005 a 2014 (BNDES TRANSPARÊNCIA).

A Gerdau Aços Longos S/A também recebeu aportes financeiros do BNDES por meio da linha BNDES Finame. As operações contratadas entre 2004 e 2014 somaram o valor de R\$ 242.255.379,74. Operações diretas e indiretas não automáticas, cujos financiamentos foram contratados entre 2007 e 2014, atingiram o valor total de R\$ 1.934.369.346,00. Deve-se destacar que apenas um contrato, referente à “realização de investimentos correntes de modernização e ampliação de ativos fixos com o objetivo de aumentar a produção e a produtividade das unidades industriais pertencentes a Gerdau Aços Longos S/A, Gerdau Aço Minas S/A e Gerdau Aços Especiais S/A”, cujos aportes foram liberados parcialmente, entre 2007 e 2009, foi no valor de R\$ 674 milhões (BNDES TRANSPARÊNCIA).

Apenas operações utilizando a linha BNDES Finame foram realizadas, em 2006, pela Gerdau Comercial de Aços S/A (CNPJ: CNPJ: 07.369.685/0001-97), no valor total de R\$ 204.400,00 (BNDES TRANSPARÊNCIA).

Em relação à Gerdau S/A (CNPJ: 33.611.500/0001-19), entre 2013 e 2014, o BNDES desembolsou R\$ 191.780.000,00 pela linha BNDES Exim Pré-embarque. Não ocorreram contratos desta linha em período anterior. Em relação às operações diretas e indiretas não-automáticas apenas dois contratos foram firmados. O primeiro em 2011 no valor total de desembolsos de R\$ 1.242.233,00, referentes a “investimentos em ampliação e modernização em unidades siderúrgicas da empresa localizadas em diversos estados do país”. O segundo, de 2013, no valor total de R\$ 152.781.404,00 relativo a um “plano para modernização das unidades industriais com foco em projetos que visam aumentar a margem do grupo e reduzir o custo operacional”. O maior número de desembolsos foi por meio da linha BNDES Finame, direcionada para o financiamento da compra de máquinas e equipamentos. Entre 2003 e 2014, o BNDES realizou 220 operações com a Gerdau, mas o total de desembolsos foi de R\$ 64.906.395,31, um valor pequeno quando comparado ao das outras linhas contratadas. No entanto, o grande volume de desembolsos ocorreu durante o ano de 2003: um total de R\$ 60.019.071,56 (BNDES TRANSPARÊNCIA).

Ainda sobre o BNDES, deve-se destacar que o BNDESPar teve participação acionária na empresa (cujo percentual variou entre 2006 e 2014 de 3,5% a 0,33%) (BNDES TRANSPARÊNCIA). Debêntures emitidas pelas Gerdau, também integraram a carteira de

²⁹³ Os anos em que a Gerdau Aços Especiais contratou financiamentos do BNDES foram 2006, 2008, 2011, 2013 e 2014.

renda variável do Banco. As debêntures de renda variável, emitidas em 2008, pela Gerdau, se referem à aquisição de parte do capital da empresa Villares S.A. do BNDESPar. Ou seja, a Gerdau realizou o pagamento da transação por meio da emissão de títulos de dívida a favor do BNDESPar. Segundo reportagem do Estado de São Paulo (2010), cada uma das 131.280 debêntures teria o valor de 9.823,85 reais e prazo de vencimento de cinco anos.

Portanto, ainda que a Gerdau não tenha se utilizado de financiamentos da linha específica de internacionalização do BNDES, as informações disponíveis no BNDES Transparência revelam que a empresa recebeu volumosos financiamentos do Banco entre os anos de 2003 e 2014. Além disso, o BNDESPar passou a ter participação acionária da empresa, a partir de 2006. Assim, embora não se possa afirmar que o processo de internacionalização da Gerdau tenha tido como motivação relevante políticas governamentais, não se pode negar que os aportes do BNDES foram importantes para garantir a saúde financeira da empresa e para que ela pudesse realizar investimentos que lhe permitiram fortalecer sua vantagem competitiva frente a seus concorrentes e, com isso, expandir sua internacionalização.

Recentemente, o nome da Gerdau foi envolvido na chamada Operação Zelotes, que investiga ilicitudes envolvendo o Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (CARF) – órgão ligado ao Ministério da Fazenda e responsável pela resolução de litígios fiscais – e empresas privadas. A acusação é de que o CARF teria beneficiado empresas por meio de anulação de multas. De acordo a Gerdau, “Tão logo foi notificada, prontamente esclareceu que não houve declaração falsa ou omissão com a intenção de eximir-se de tributos eventualmente devidos, e sim do exercício legítimo de direito pelas empresas da Gerdau [...]” (GERDAU, 2016, p. 9). Jorge Gerdau Johannpeter também está sendo investigado pela Polícia Federal (inquérito 4.347) sob a acusação de ter interferido na elaboração da Medida Provisória nº 627 junto ao senador Romero Jucá, do PMDB (Partido do Movimento Democrático do Brasil). A MP 627/2013 alterou a legislação tributária referente a lucros auferidos no exterior por empresas e suas coligadas domiciliadas no Brasil (BRASIL, 2013)²⁹⁴. De acordo com a acusação, o Senador e relator da MP, Romero Jucá, teria favorecido a empresa Gerdau por meio da inclusão de emendas parlamentares que beneficiaram o Grupo. De acordo com esclarecimento público divulgado pela Gerdau, a empresa participou de grupos de trabalho que discutiram o conteúdo da referida MP, de forma

²⁹⁴ Medida provisória n. 627, 2013. Disponível em: <<https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/115216>>. Acesso em: 09 out. 2017.

legal e ética, com o objetivo de tentar corrigir uma distorção na legislação tributária²⁹⁵. O inquérito ainda está em andamento no Ministério Público Federal²⁹⁶.

5.4 Odebrecht: história e características

A história da Odebrecht começa em 1944, na Bahia, com a fundação de uma construtora, pelo engenheiro Norberto Odebrecht, que levava seu nome: a Construtora Norberto Odebrecht. Na década de 1960, a empresa abre uma filial em Recife, expandindo suas atividades no nordeste do país. Segundo informações do próprio site da empresa, a motivação foi a criação da SUDENE (Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste)²⁹⁷ que estimulou investimentos no Nordeste.

Norberto Odebrecht foi quem criou a TEO (Tecnologia Empresarial da Odebrecht) que compila os principais princípios e valores que ainda hoje fazem parte da cultura corporativa da empresa²⁹⁸. O modelo de gestão da Odebrecht é descentralizado e incentiva o contato direto entre os líderes do projeto e o cliente, com base em princípios de confiança, visando à percepção de suas necessidades. Segundo alguns autores (MAZZOLA, OLIVEIRA JUNIOR, GIÃO, 2010) a TEO, juntamente com o modelo de gestão da Odebrecht, constitui importantes vantagens de propriedade (O) da empresa.

A Odebrecht acumulou, ao longo de suas sete décadas de existência, uma vasta experiência, permitindo-lhe atuar em diversos países, inclusive aqueles considerados de alto risco, em razão de instabilidades políticas (caso da Angola) ou devido às distâncias físicas e psíquicas (como os Emirados Árabes Unidos). O Grupo Odebrecht está presente hoje em 24 países além do Brasil e exporta produtos e serviços para 98 países. A empresa tem atuação em diversas áreas: engenharia e construção, indústria, imobiliário, projetos de infraestrutura e energia, dentre outros (ODEBRECHT, 2017).

²⁹⁵ A nota foi divulgada em reportagem do Estado de São Paulo, em 07 de setembro de 2017. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/ministro-arquiva-denuncia-contradois-deputados-na-zelotes/>>. Acesso em: 11 out 2017.

²⁹⁶ O andamento do inquérito pode ser acompanhado no site do STF. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=5096860>>. Acesso em: 11 out. 2017

²⁹⁷ A SUDENE foi criada em 1959, pelo Presidente Juscelino Kubitschek, com o objetivo de promover o desenvolvimento regional.

²⁹⁸“A Tecnologia Empresarial Odebrecht (TEO) é um conjunto de princípios, conceitos e critérios, com foco na educação e no trabalho, que provê os fundamentos éticos, morais e conceituais para a atuação dos Integrantes da Organização. Valoriza potencialidades do ser humano, como a disposição para servir, a capacidade e o desejo de evoluir e a vontade de superar resultados. Prevê, ainda, um processo de delegação planejada, baseada na confiança e na parceria entre Líderes e Liderado” (ODEBRECHT, 2017, s/p).

Figura 9. Países onde a Odebrecht está presente.



Fonte: Elaborado por Odebrecht. Disponível em: <<https://www.odebrecht.com/organizacao-odebrecht/odebrecht-no-mundo>> . Acesso em: 18 out. 2017.

Nota-se uma concentração da empresa na América Latina. Porém, também deve-se ressaltar sua presença em países africanos (o que é um diferencial em relação à maioria das empresas brasileiras) e, inclusive, nos Emirados Árabes e Cingapura.

Atualmente, o grupo Odebrecht é integrado pelas seguintes divisões de negócios: Odebrecht Engenharia & Construção – Engenharia Industrial, Odebrecht Engenharia & Construção – Infraestrutura, Braskem²⁹⁹, Odebrecht Agroindustrial, Odebrecht Latinvest, Odebrecht Óleo e Gás, Odebrecht Realizações Imobiliárias, Odebrecht TransPort, Enseada Indústria Naval e empresas auxiliares (ODEBRECHT, 2015). As principais empresas de atuação internacional são a Odebrecht Engenharia e Construção/Engenharia Industrial, Odebrecht Engenharia e Construção/Infraestrutura e a Odebrecht Latinvest. A primeira atua, principalmente na América Latina em empreendimentos industriais nos setores de petróleo e gás, química e petroquímica, bioenergia, dentre outros. A segunda está presente em 16 países (dentre eles vários países latino-americanos) e atua em diversos setores como portos e

²⁹⁹ A Braskem, nascida em 2002, a partir da fusão de vários segmentos petroquímicos da Odebrecht e do Grupo Mariani, também tem forte atuação internacional. A empresa está inserida no setor químico e petroquímico e é hoje a maior produtora de resinas termoplásticas das Américas com atuação em mais de 70 países. Além das 29 unidades produtivas do Brasil, a Braskem também produz nos Estados Unidos, Alemanha e México. Além disso, possui escritórios em países da América do Sul (Argentina, Chile, Peru, Colômbia, Venezuela), na Holanda e em Cingapura (BRASKEM, 2017).

aeroportos, mineração, energia, transporte urbano, saneamento e agroindústria. Por fim, a Odebrecht Latinvest destaca-se pela atuação das obras de infraestrutura na América Latina, principalmente nos projetos da carteira da IIRSA. Os principais países onde a Latinvest atua são Peru e Colômbia, onde possui concessões viárias (ODEBRECHT, 2017).

Segundo dados da própria empresa, a Odebrecht teve, em 2014, um lucro líquido de R\$ 498 milhões (ODEBRECHT, 2015).

Recentemente, a empresa esteve envolvida em várias investigações envolvendo obras realizadas no Brasil e no exterior. Em 2016, o presidente da Odebrecht, Marcelo Bahia Odebrecht, foi condenado à prisão pelos crimes de corrupção, lavagem de dinheiro e associação criminosa no âmbito da operação Lava Jato, que investigou as relações da empresa com a estatal brasileira Petrobrás.

5.4.1 A trajetória de internacionalização da Odebrecht

Criada na década de 1940, o processo de internacionalização da Odebrecht se inicia em 1979, no Peru (Hidrelétrica Charcani V) e no Chile (obras de desvio do Rio Maule) (ODEBRECHT, 2017). Nas décadas de 1980 e 1990 a empresa também realizou obras em países da América do Sul (Argentina, Equador, Colômbia e Venezuela) e no México (ver Quadro 16). Porém, é a partir dos anos 2000 que a atuação internacional da empresa se expande para todo o mundo, em especial, na América Latina.

A Odebrecht não foi a única empresa brasileira a realizar obras de infraestrutura na América Latina. Outras construtoras como a Camargo Corrêa, Andrade Gutierrez, Queiroz Galvão e OAS também tiveram forte atuação na região. A Odebrecht, no entanto, além de ter sido uma das empresas de engenharia brasileira que mais obras obteve na América do Sul, também foi a que mais recebeu financiamentos do BNDES pela linha de financiamento BNDES EXIM pós-embarque³⁰⁰. Deve-se ainda ressaltar que, dos aportes realizados pelo BNDES pela linha pós-embarque, entre 2003 e 2014, a América do Sul foi o principal destino, ficando atrás apenas dos Estados Unidos em razão do peso das exportações da Embraer para aquele país. Apenas as obras de infraestrutura realizadas na América do Sul representaram 18% do total de desembolsos. Em ordem decrescente, os países de destino dos maiores aportes do Banco, nesse período, com exceção dos Estados Unidos, foram: Angola

³⁰⁰ Entre 2009 e 2014, dos quase US\$14 bilhões de desembolsos do BNDES por essa linha, 41% se referiram a obras da Odebrecht. Apenas a Embraer recebeu mais financiamentos (42% do total).

(total de U\$ 3,34 bilhões), Argentina (total de US\$ 2,97 bilhões) e Venezuela (total de US\$ 1,82 bilhões) (BNDES TRANSPARÊNCIA).

Os relatórios anuais³⁰¹ divulgados pela empresa trazem, a cada ano, um resumo das principais obras realizadas pela Odebrecht no Brasil e no exterior. A presença internacional da empresa foi se ampliando, ao longo do tempo, nos diversos segmentos em que atua, com destaque para engenharia e construção, química e petroquímica, açúcar e álcool. No *ranking* de 2006 da Fundação Dom Cabral, a Odebrecht já aparecia em segundo lugar como a empresa mais internacionalizada do Brasil, atrás apenas da Gerdau. No entanto, entre 2006 e 2013, a empresa foi perdendo posição para empresas como a JBS-Friboi que despontou como a primeira no *ranking* por índice de transnacionalidade. Pelo *ranking* da Sobeet/Valor Econômico de 2008 e 2009, a Odebrecht era a segunda empresa por índice de transnacionalidade e, no *ranking* de 2010, ela ocupava a primeira posição. Já no *ranking* de 2014 da Fundação Dom Cabral, a empresa aparece como a primeira no ranking por índice de transnacionalidade.

No Quadro 16 estão resumidos os principais marcos do processo de internacionalização do Grupo Odebrecht.

³⁰¹ A empresa disponibiliza em seu site apenas os relatórios a partir de 2007.

Quadro 16. Marcos do processo de internacionalização do Grupo Odebrecht (1979-2014).

ANO	DESTINO	EMPRESA	OBSERVAÇÃO
1979	Peru	Odebrecht	Construção Hidrelétrica Charcani V
1979	Chile	Odebrecht	Obras de desvio do Rio Maule
1984	Angola	Odebrecht	Construção Hidrelétrica de Capanda
1987	Argentina	Odebrecht	Hidrelétrica de Pichi Picún Leufú
1987	Equador	Odebrecht	Projeto de Irrigação Santa Elena
1988	Portugal	Odebrecht	Aquisição construtora José Bento Pedroso & Filhos
1991	Estados Unidos	Odebrecht	Metromover
1991	Inglaterra	Odebrecht	Aquisição SLP Engineering, empresa especializada na construção de plataformas petrolíferas
1992	Colômbia	Odebrecht	Conquista concorrência para a construção da Ferrovia La Loma-Santa Marta
1992	México	Odebrecht	Construção Barragem Los Huítes
1992	Venezuela	Odebrecht	Construção Centro Comercial El Lago
1993	Argentina	Odebrecht	Concessão para construção de rodovia do Acesso Oeste a Buenos Aires
1993	Cingapura	Odebrecht	Construção de plataforma semissubmersível para a Petrobrás
2003	Emirados Árabes Unidos	Odebrecht	Abertura de escritório comercial
2007	Moçambique	Odebrecht	Minas de carvão Moatize (Vale)
2007	Libéria	Odebrecht	Projeto de minério de ferro
2007	Líbia	Odebrecht	Terceiro anel viário de Trípoli; novos terminais de passageiros aeroporto internacional de Trípoli
2010	Estados Unidos	Braskem	Aquisição Sunoco Chemicals
2011	Estados Unidos	Braskem	Aquisição Dow Chemical (1 planta)
2011	Alemanha	Braskem	Aquisição Dow Chemical (2 plantas)
2012	América Latina (Colômbia, México, Panamá e Peru)	Odebrecht	Criação da Odebrecht Latinvest
2014	Colômbia	Odebrecht	Contrato para a recuperação da navegabilidade do Rio Magdalena
2014	México	Odebrecht	Gasoduto Los Ramones II Norte
2014	Peru	Odebrecht	Novo trecho da Rodovia Costa Verde

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados disponíveis no site da Odebrecht (2017) <<https://www.odebrecht.com/pt-br/pagina-inicial>> e relatórios anuais da Odebrecht (2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016).

Para fins de pesquisa, considerando que o foco de análise é a América do Sul, foram analisadas as principais obras realizadas pela Odebrecht na referida região, buscando identificar quais contaram com financiamentos do BNDES e quais eram parte da IIRSA/COSIPLAN. Assim, com base nas informações dos relatórios anuais da Odebrecht

entre os anos de 2007 a 2015, foram identificados como países da América do Sul que tiveram obras da empresa no período: Argentina, Bolívia, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela.

O Peru foi o primeiro país no qual a Odebrecht realizou uma obra no exterior e, nos anos 2000, foi um dos países da América do Sul que mais teve obras da Odebrecht. Dados dos relatórios anuais e informações do site da empresa revelam a construção de rodovias, portos, hidrelétricas, gasodutos, linhas de trem elétrico, infraestrutura para exploração de mina de ouro e para o tratamento de água. Dentre as obras, destaca-se a construção da Hidrelétrica de Chaglla, a terceira maior do Peru, com potência instalada de 456 MW, o que representa aproximadamente 10% da capacidade de produção do país (ODEBRECHT, 2017)³⁰². Sua construção foi importante para a diversificação da matriz energética peruana e contou com financiamentos do BNDES no valor de US\$ 340,42 milhões e do BID no valor de US\$ 150 milhões (ODEBRECHT, 2011)³⁰³. No entanto, recentemente, a Odebrecht vendeu a hidrelétrica para um consórcio chinês liderado pela China Three Gorges Corporation (CTG).

A Odebrecht também realizou obras no Peru que fazem parte da carteira de projetos da IIRSA/COSIPLAN como no projeto de revitalização do porto de El Callao, e da construção das rodovias interoceânicas (Norte e Sul). A modernização do porto de Callao faz parte do Eixo Amazonas e integra a Agenda de Projetos Prioritários do Eixo Vial Callao-La Oroya-Pucallpa, Pueross e Hidrovias, da Cosiplan. Uma das ações previstas era a construção de um novo terminal de container na zona sul do porto Callao, o mais importante do Peru. A Odebrecht participou da execução do projeto por meio do Consórcio CDB Callao que, além da Odebrecht (empresa líder) participavam a empresa francesa Saipem e a belga Jan de Nul (ODEBRECHT, 2008)³⁰⁴.

Quanto às rodovias interoceânicas, elas se inserem em dois eixos da API (agenda de projetos prioritários): o eixo Peru-Bolívia-Brasil (IIRSA Sul) e o Eixo do Amazonas (IIRSA Norte). O primeiro visa integrar o Brasil e o Peru, aumentando os fluxos comerciais entre os países. Também tem importante papel para a exportação de produtos brasileiros via Oceano Pacífico. O segundo é formado por Brasil, Colômbia, Equador e Peru e faz parte do Projeto Eixo viário Paita - Tarapoto - Yurimaguas que visa conectar regiões de litoral, serra e floresta

³⁰² *Odebrecht Latinvest acerta venda de hidrelétrica no Peru a consórcio liderado pelo grupo chinês CTG.* Odebrecht. Releases. 25/08/2017. Disponível em: <<https://www.odebrecht.com/pt-br/comunicacao/releases/odebrecht-latinvest-acerta-venda-de-hidreletrica-no-peru-a-consorcio-liderado>>. Acesso em: 16 out. 2017.

³⁰³ *Financiamento para central hidrelétrica de Chaglla é aprovado.* Odebrecht. Notícias. 15/12/2011. Disponível em: <<https://www.odebrecht.com/pt-br/financiamento-para-a-central-hidreletrica-chaglla-e-aprovado>>. Acesso em: 16 out. 2017.

³⁰⁴ *Novo terminal de contêineres no Peru.* Odebrecht. Notícias. Disponível em: <<https://www.odebrecht.com/pt-br/novo-terminal-de-conteneres-no-peru>>. Acesso em: 16 out. 2017.

do Peru (UNASUL, 2011). A Odebrecht foi responsável por parte da construção das interoceânicas que posteriormente passaram a ser operadas por duas concessionárias administradas pela Odebrecht Latinvest.

A Odebrecht Latinvest foi criada em 2012. O negócio da empresa é centrado no setor de infraestrutura na América Latina, com foco na Colômbia, Peru, México e Panamá. Embora a empresa tenha sido criada em 2012, a Odebrecht atua nas obras de infraestrutura da carteira da IIRSA desde 2006, como consta no próprio site da empresa.

Organização iniciou seus investimentos em logística e infraestrutura na América Latina alguns anos antes da formação da Odebrecht Latinvest. Em 2006, no Peru, passou a fazer parte das iniciativas da Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana - IIRSA, que tem o objetivo de promover a integração política, social e econômica da região por meio do desenvolvimento e modernização das vias do país. Assim, foram iniciadas as obras de construção, reabilitação, melhoria e manutenção das rodovias Interoceânica Sul e Norte. Posteriormente, a Odebrecht assumiu a operação das vias por meio das Concessionárias IIRSA Sur e IIRSA Norte (ODEBRECHT, 2017)³⁰⁵.

A IIRSA Norte e a IIRSA Sul são, portanto, duas concessionárias, pertencentes à Odebrecht, responsáveis pela construção e manutenção de obras viárias no Peru, incluindo rodovias e pontes. A rodovia IIRSA Norte tem 955 km de extensão e liga o Norte do Peru à cidade de Yurimaguas. A rodovia IIRSA Sul é um pouco menor, com 656 km e liga a serra peruana de Cusco à fronteira brasileira no Acre (ODEBRECHT, 2017).

Além da IIRSA Sul e IIRSA Norte, a Odebrecht também tinha a concessão rodoviária das Rutas de Lima com extensão de 115 quilômetros de vias urbanas que dão acesso à Lima, capital do país. Porém, em razão das denúncias de corrupção envolvendo a Odebrecht e governos locais, inclusive no Peru, a empresa se viu obrigada a vender, em 2016, o controle de concessão rodoviária Rutas de Lima para a empresa Brookfield. Assim, a Brookfield passou a ter 57% de participação. A Odebrecht Latinvest ficou com 25% e os 18% restantes com a Sigma (ODEBRECHT, 2016)³⁰⁶.

Segundo informações divulgadas pela imprensa brasileira em dezembro de 2016, de acordo com um Relatório do Departamento de Justiça dos Estados Unidos, a Odebrecht e algumas de suas filiais, incluindo a Braskem, teriam pagado propina a governos de 12 países

³⁰⁵ *Odebrecht Latinvest*. Disponível em: <https://www.odebrecht.com/pt-br/negocios/nossos-negocios/latinvest>. Acesso em: 18 out. 2017.

³⁰⁶ *Odebrecht Latinvest anuncia a venda do controle de concessão rodoviária no Peru para a Brookfield*. Odebrecht. 27/06/2016. Disponível em: <https://www.odebrecht.com/pt-br/comunicacao/releases/odebrecht-latinvest-anuncia-a-venda-do-controle-de-concessao-rodoviaria-no-peru>> Acesso em: 18 out. 2017.

com o objetivo de ganhar contratos públicos (UOL, 2016)³⁰⁷. Em razão disso, a empresa nomeou um novo presidente, Mauricio Cruz, para comandar a Latinvest. Em abril de 2017, a Odebrecht e o governo norte-americano fecharam um acordo pelo qual a Odebrecht pagará uma multa de 2,6 US\$ bilhões cujo valor será destinado a autoridades do Brasil, Estados Unidos e Suíça (GLOBO, 2017)³⁰⁸.

No Peru, a empresa pagou US\$ 29 milhões a servidores entre 2005 e 2014, anos que compreendem os governos de Alejandro Toledo (2001-2006), Alan García (2006-2011) e Ollanta Humala (2011-2016), segundo o acordo de leniência assinado pela companhia com o Departamento de Justiça dos Estados Unidos (UOL, 2016, s/p).

Na página do Departamento de Justiça dos Estados Unidos³⁰⁹, o comunicado do dia 21 de dezembro de 2016 afirmava que a Odebrecht e a Braskem pagariam juntas, no mínimo, US\$ 3,5 bilhões em multas (apenas a Odebrecht pagaria, no mínimo, US\$ 2,6 bilhões), por ter pagado propinas a governos de diversos países.

Odebrecht pleaded guilty to a one-count criminal information filed today by the Criminal Division's Fraud Section and the U.S. Attorney's Office in the U.S. District Court for the Eastern District of New York, charging the company with conspiracy to violate the anti-bribery provisions of the Foreign Corrupt Practices Act (FCPA). Odebrecht agreed that the appropriate criminal fine is \$4.5 billion, subject to further analysis of the company's ability to pay the total global penalties. In related proceedings, Odebrecht also settled with the Ministerio Publico Federal in Brazil and the Office of the Attorney General in Switzerland (USA, 2016, s/p).

Ainda de acordo com o relatório norte-americano, segundo declaração da própria companhia, a Odebrecht teria pagado, aproximadamente, US\$ 788 milhões em propinas para oficiais de governo, seus representantes e partidos políticos de vários países, desde 2001.

No caso do Peru, Marcelo Odebrecht teria ainda confirmado o financiamento da campanha do ex-presidente peruano Ollanta Humala (2011-2016) no valor de US\$ 3 milhões.

³⁰⁷ *Odebrecht Latinvest nomeia novo presidente para superar crise de corrupção*. UOL. 23/12/2016. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/efe/2016/12/23/odebrecht-latinvest-nomeia-novo-presidente-para-superar-crise-de-corrupcao.htm>>. Acesso em: 18 out. 2017

³⁰⁸ *Após acordo com justiça dos EUA, Odebrecht pagará multa de US\$ 2,6 bilhões em caso de corrupção*. G1. 17/04/2017. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/operacao-lava-jato/noticia/juiz-dos-eua-aprova-multa-de-us-26-bi-para-odebrecht-em-caso-de-corrupcao.ghtml>>. Acesso em: 18 out. 2017.

³⁰⁹ *Odebrecht and Braskem plead guilty and agree to pay at least \$ 3,5 billion in global penalties to resolve largest foreign bribery case in history*. Department Justice. Justice News. 21/12/2016. Disponível em: <<https://www.justice.gov/opa/pr/odebrecht-and-braskem-plead-guilty-and-agree-pay-least-35-billion-global-penalties-resolve>>. Acesso em: 18 out. 2017.

O ex-presidente, no entanto, nega ter recebido dinheiro da construtora³¹⁰. Hoje a Odebrecht está proibida de operar no Peru, o que levou à paralisação de obras naquele país, como a construção do gasoduto do Sul, importante obra que visa levar gás natural desde a floresta de Cusco até a costa peruana, em uma extensão de 1.134 quilômetros (ODEBRECHT, 2016).

A presença da Odebrecht no Peru, assim como em outros países da América Latina, não foi isenta de críticas. Para além das questões envolvendo corrupção, a empresa foi acusada de ter cometido danos ambientais e sociais às populações locais. Outras empresas brasileiras presentes no Peru, como a Eletrobrás e a Petrobrás, além de outras construtoras também foram criticadas e reacendeu o debate em torno do suposto “imperialismo brasileiro”.

A essas críticas somam-se outras relativas à viabilidade de algumas obras. Fábio Zanini (2017), jornalista, relata ter percorrido parte da Interoceânica Sul, também chamada de Estrada do Pacífico, e afirma ter constatado que, ao contrário do que fora divulgado, de que a estrada serviria para o escoamento da produção de soja brasileira via Pacífico com destino à China, na verdade, em razão da topografia local a estrada era inviável para o transporte de cargas pesadas. No entanto, esta afirmação não invalida o fato de a estrada ter sido importante para a maior integração do povo peruano. Como descreve o próprio Zanini (2017, p. 128), “Uma viagem de Cuzco, nos Andes, para Pucallpa, na Amazônia, que levava até três dias em estrada de terra, passou a ser possível em menos de 12 horas”.

Na Bolívia, a Odebrecht foi responsável pela construção da rodovia El Carmen-Arroyo-Concepción que faz parte do projeto de construção do chamado Corredor Bioceânico. O projeto visa integrar Brasil, Chile, Peru e Bolívia e faz parte do Eixo Interoceânico Central da UNASUL/COSIPLAN. Esta foi a única obra da empresa no país que foi executada entre os anos de 2006 e 2008.

Quanto ao Equador, embora a Odebrecht tenha iniciado sua internacionalização no país ainda na década de 1980, sua relação com o governo equatoriano revelou-se bastante conturbada nos anos 2000. O principal imbróglio ocorreu em 2008 e envolveu uma importante obra da construtora no país: a Hidrelétrica San Francisco. Sua construção foi concluída em 2007 e contou com financiamentos do BNDES na ordem de US\$241.465.100 por meio da linha EXIM pós-embarque. Em meados de 2008, a usina apresentou falhas em seu funcionamento, levando o governo equatoriano a aprovar a expulsão da empresa do país. Na ocasião, o presidente Rafael Correa ameaçou não pagar o financiamento tomado do

³¹⁰ *Marcelo Odebrecht confirma financiamento à campanha de ex-presidente do Peru*. El País. 13/04/2017. https://brasil.elpais.com/brasil/2017/04/13/internacional/1492046071_029257.html

BNDES sob acusação de que haveria irregularidades no repasse das verbas do Banco para a Odebrecht.

Em 2011, a Odebrecht volta a realizar obras no país, sendo que duas delas receberam financiamentos do BNDES: a construção da hidrelétrica Manduriaco (US\$ 90.226.704,00) e o projeto de irrigação Trasvase Daule Vines este último contratado em 2012.

No entanto, em junho de 2017, o governo equatoriano aprovou, dentre outras medidas de combate à corrupção, que a Odebrecht não mais seria contratada para novas obras públicas no país (GLOBO, 2017)³¹¹. O fato ocorreu após a divulgação Relatório do Departamento de Justiça dos Estados Unidos. No Equador, os valores pagos em operações ilícitas teriam sido na ordem de US\$ 33,5 milhões (USA, 2016).

Na Colômbia, a atuação da Odebrecht começou em 1992. A empresa realizou obras no país em vários segmentos como o industrial, construção de portos, rodovias, ferrovias, gasodutos e tratamento de água e esgoto (ODBRECHT COLÔMBIA, 2017)³¹². Nos anos 2000, as obras da Odebrecht na Colômbia se concentraram na construção, manutenção e administração de rodovias. A partir de 2009, a empresa passou a integrar a concessionária viária Rutas del Sol, ficando responsável pelo setor 2 que tem uma extensão aproximada de 528 km. A Rutas del Sol também é parte da Odebrecht Latinvest. A Odebrecht também ficou responsável pela reabilitação de 49 km de estradas no projeto Transversal de Boyacá – Fase II realizado em uma via nacional que liga o município de Otanche a Porto Boyacá.

A Braskem, sua filial na área petrolífera, abriu um escritório comercial, em Bogotá, em 2011. Segundo dados do CINDES Brasil (2016), isso significou um reforço ao processo de internacionalização da empresa e teve como principal objetivo tornar-se um polo de negociação de resinas para os mercados da América Central e Região Andina.

Segundo reportagem do Jornal El País, também há suspeitas de que a Odebrecht teria financiado a campanha presidencial de 2011 do atual presidente colombiano Juan Manuel Santos (2010-)³¹³.

Na Argentina, a primeira obra realizada pela Odebrecht foi a construção da Hidrelétrica Pichi Picún Leufú, em 1989. Na década de 1990, a empresa realizou apenas uma obra na Argentina: a Rodovia Acesso Oeste (ODBRECHT ARGENTINA, 2017). Nos anos

³¹¹ *Equador aprova pedido de expulsão da Odebrecht do país*. G1. 07/06/17. Disponível em: <<https://g1.globo.com/mundo/noticia/equador-aprova-pedido-de-expulsao-da-odebrecht-do-pais.ghtml>>. Acesso em: 22 out. 2017

³¹² *Odebrecht Colômbia*. Disponível em: <<http://www.odebrecht.com.co/submenu/organizacion-odebrecht/odebrecht-colombia>>. Acesso em: 22 out. 2017.

³¹³ *Brasil entregará a outros países provas dos crimes da Odebrecht em junho*. El País. 20/04/2017. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2017/03/21/politica/1490121811_516036.html>. Acesso em: 22 out. 2017.

2000, a empresa realizou uma série de obras importantes no país vizinho, sendo que várias receberam financiamento do BNDES por meio do BNDES EXIM pós-embarque.

Em 2005, a Odebrecht venceu a licitação para realizar obras de ampliação da capacidade de transporte do Gasoduto Libertador General San Martín e Gasoduto Neuba II. Segundo informações da empresa, foram 455,8km de extensão e um aumento de 2,9 milhões de m³ de gás transportados por dia (ODEBRECHT ARGENTINA, 2017). Para este projeto, o BNDES concedeu um financiamento de US\$ 148,4 milhões. Posteriormente, em 2007, os gasodutos da TGS (Transportadora de Gás Sul) e da TGN (Transportadora de Gás Norte) passaram por ampliações e, mais uma vez, a Odebrecht foi responsável pelas obras e, novamente, o BNDES financiou os projetos. Foram dois contratos assinados. Um no valor total de US\$ 436,4 milhões, relativos à ampliação dos gasodutos troncais, e outro no valor de US\$ 636,9 milhões, referentes à expansão da capacidade de transporte dos gasodutos das duas empresas e operados pela distribuidora argentina Cammesa (BNDES TRANSPARÊNCIA, 2017). Em 2010 e 2012, o BNDES apoiou outros dois projetos de ampliação do gasoduto San Martín realizados pela Odebrecht no valor de US\$ 226 milhões e US\$ 67,8 milhões, respectivamente (BNDES TRANSPARÊNCIA, 2017).

Outra obra importante realizada pela Odebrecht foi a construção de uma linha de distribuição e de uma planta de tratamento de água, visando abastecer a região norte da Grande Buenos Aires a partir das águas do rio Paraná de Las Palmas. A obra foi contratada pela empresa pública Argentina Aysa e obteve um aporte de US\$ 293,9 milhões em financiamentos do BNDES (BNDES TRANSPARÊNCIA, 2017). A Odebrecht executou ainda obras no projeto soterramento da ferrovia de Sarmiento, visando a melhoria no transporte ferroviário no país e na refinaria de Enseada, pertencente à empresa petrolífera YPF.

Deve-se ressaltar que várias obras realizadas pela Odebrecht, na Argentina, estão sendo investigadas por suspeita de corrupção, dentre elas, o soterramento da ferrovia Sarmiento e as obras de saneamento no Rio Paraná de las Palmas (ESTADO DE SÃO PAULO, 2017)³¹⁴. Segundo o documento divulgado pelo Departamento de Justiça dos Estados Unidos, a empresa teria, entre 2007 e 2014, pagado cerca de US\$ 35 milhões em propinas envolvendo obras na Argentina.

³¹⁴ 5 causas argentinas ligadas à Lava Jato. Estadão. Radar Global. 01/03/2017. Disponível em: <<http://internacional.estadao.com.br/blogs/radar-global/5-causas-argentinas-ligadas-a-lava-jato/>>. Acesso em: 21 out. 2017.

A primeira obra da Odebrecht realizada na Venezuela foi a construção de um centro comercial, o Centro Lago Mall, em 1992 (ODEBRECHT VENEZUELA, 2017). Porém, é nos anos 2000 que a empresa realiza uma série de obras importantes como construção de pontes, teleféricos, linhas de metrô, casas populares, além de obras de melhoramento para a petroleira estatal PDVSA.

Uma importante obra não apenas para a Venezuela, mas também para a integração regional sul-americana foi a construção da segunda Ponte sobre o Rio Orinoco, chamada de Orinoquia. A obra faz parte da carteira de projetos do Eixo Escudo Guayanés da IIRSA/COSIPLAN e também abrangeu vias rodoviárias e ferroviárias, contribuindo para o desenvolvimento da região de Guayana e do Norte do Brasil (UNASUL, 2017). O início da obra foi em 2001 e seu término em 2006, quando foi inaugurada pelos presidentes Lula da Silva e Hugo Chávez. O Relatório Anual da Odebrecht, de 2007, deu destaque à obra:

Foi a maior obra de infra-estrutura da América Latina durante sua execução: uma travessia rodoferroviária com 3.156 metros de extensão, dois canais de navegação e um sistema viário associado, com 166 km. Decisiva para a integração econômica e social do país, a Ponte Orinoquia, construída sobre o Rio Orinoco, em Ciudad Guayana, na Venezuela, é resultado de cinco anos de trabalho, durante os quais as equipes da Odebrecht conceberam e implementaram um complexo sistema de logística, aplicaram a mais avançada tecnologia disponível e conviveram com a inconstância de um dos rios mais caudalosos do mundo (ODEBRECHT, 2007, p. 14).

Em 2006, a Odebrecht deu início à construção da Terceira Ponte sobre o Rio Orinoco que ainda não foi concluída.

A Odebrecht também foi a empresa responsável pela realização de obras no metrô de Caracas e de Los Teques. Em Caracas, a Odebrecht foi responsável pelas linhas 3, 4 e 5. As obras na linha 3 tiveram início em 2003 e foram finalizadas em 2010. A obra teve financiamento do BNDES no valor de US\$ 78 milhões, referente à construção do trecho El Valle-La Riconda. A empresa também realizou obras na linha 4, que está em funcionamento desde 2006. Em 2009, o BNDES concedeu novo empréstimo no valor de US\$ 219,3 milhões referentes à construção da linha 5. A construção da linha I2 do metrô de Los Leques também contou com financiamentos do Banco brasileiro no valor de US\$ 527,8 milhões, concedidos em 2009 (BNDES TRANSPARÊNCIA). A linha 2 de Los Leques e a Linha V de Caracas ainda não foram finalizadas.

Algumas das outras obras realizadas pela Odebrecht na Venezuela foram: Usina Hidrelétrica de Tocoma: obra iniciada em 2007 e realizada pelo consórcio OIV Tocama,

liderado pela Odebrecht (50%) e composto também pela empresa italiana Impregilo (40%), e pela venezuelana Vinccler (10%) (em execução); Aeroporto Maiquetía Simon Bolívar: projeto de revitalização do aeroporto (em execução); Projeto Agrário Integral Socialista José Inácio de Abreu Lima: projeto direcionado para o desenvolvimento e transferência de tecnologia para o cultivo da soja (projeto em funcionamento, mas obras ainda em execução); Projeto MetroCable Mariche: sistema de teleférico (em execução) (ODEBRECHT VENEZUELA, 2017)³¹⁵.

Além disso, a Odebrecht realizou obras para a petrolífera estatal venezuelana PDVSA. Em 2010, a Odebrecht participou de um consórcio, juntamente com a filial da PDVSA no segmento de engenharia e construções, para execução de obras na refinaria Puerto La Cruz, para a petrolífera venezuelana (ODEBRECHT, 2010)³¹⁶. A primeira etapa das obras foi concluída em 2013 (ODEBRECHT, 2014). Segundo informações da Odebrecht, “Atualmente a empresa executa a construção de 4 plantas de açúcar e álcool (Portuguesa, Barinas, Cojedes e Trujillo), para CADCA (Complejos Agroindustriales de Derivados de la Caña de Azúcar), além de 2 centrais operacionais de Gás Anaco (Santa Rosa e Zapato Mata R.), para a PDVSA Gás (ODEBRECHT, 2017)”³¹⁷.

Em 2007, a Braskem também iniciou sua internacionalização na Venezuela com a formação de duas *joint ventures*, com a empresa venezuelana Pequiven: a Propilsur e a Polimérica. As duas empresas contam com participações acionárias iguais e seriam responsáveis pelos projetos de produção de polipropileno e polietileno. A produção seria a partir do complexo industrial de São José, pertencente à estatal PDVSA. A estratégia da Braskem, segundo informações do site da própria empresa, era desenvolver projetos no setor petroquímico aproveitando-se das vantagens competitivas da Venezuela e do acesso às matérias-primas, tendo em vista que o país possui grandes reservas de gás natural e petróleo^{318, 319}.

³¹⁵ Odebrecht Venezuela. *Proyectos*. Disponível em: <<http://www.ve.odebrecht.com/es/proyectos>>. Acesso em: 22 out. 2017.

³¹⁶ *Odebrecht Engenharia Industrial conquista seu primeiro contrato na Venezuela*. Odebrecht. Notícias. 09/09/2010. Disponível em: <<https://www.odebrecht.com/pt-br/odebrecht-engenharia-industrial-conquista-seu-primeiro-contrato-na-venezuela>>. Acesso em: 22 out. 2017.

³¹⁷ *Odebrecht Engenharia e Construção*. Disponível em: <<https://www.odebrecht.com/pt-br/negocios/nossos-negocios/odebrecht-engenharia-construcao-engenharia-industrial>>. Acesso em: 22 out. 2017.

³¹⁸ *Braskem assina acordo para fornecimento regular de resinas para a Venezuela*. Braskem.30/06/2008. Disponível em: <<https://www.braskem.com.br/detalhe-noticia/Braskem-assina-acordo-para-fornecimento-regular-de-resinas-para-a-Venezuela>>. Acesso em: 22 out. 2017.

³¹⁹ Porém, em 2010, em razão das mudanças no mercado internacional, as empresas decidiram revisar os dois projetos, diminuindo as dimensões da unidade industrial da Propilsur e alterando o local de sua instalação. Além disso, adiaram o projeto Polimerica pelo período de um ano. *Braskem e Pequiven avaliam novos modelos para seus projetos petroquímicos na Venezuela*. Odebrecht. Notícias. 29/04/2010. Disponível em: <

Por fim, deve-se ressaltar que, assim como em outros países da América Latina, a Odebrecht está sendo investigada por atos de corrupção relativos às suas obras realizadas na Venezuela. Isso tem causado muita preocupação principalmente porque há obras da Odebrecht em andamento no país e teme-se que elas não sejam finalizadas, como a terceira ponte sobre o rio Orinoco, linhas de metrô (linha 2 de Los Leques e a Linha 5 de Caracas), Usina Hidrelétrica de Tocoma, obras no aeroporto Símon Bolívar, dentre outras.

5.4.2 Análise do processo de internacionalização da Odebrecht

A Odebrecht iniciou seu processo de internacionalização na chamada segunda onda de internacionalização (1970-1980) (FLEURY, FLEURY, 2012), momento em que as empresas dos países do chamado Terceiro Mundo começam a constituir suas multinacionais. Fleury e Fleury (2012) destacam que foi durante os governos militares que as empresas brasileiras de serviço e engenharia cresceram, pois elas tiveram preferência nas obras de infraestrutura nacionais, além de terem sido as primeiras a iniciarem seus processos de internacionalização. Como exemplos, citam Odebrecht, Camargo Corrêa, Andrade Gutierrez e Promon. A elas se somaram as empresas fornecedoras de bens de capital (Grupo Villares, Jaraguá, Confab). Outros dois setores se desenvolveram no Brasil no período: o petroquímico e o aeroespacial. O primeiro foi desenvolvido a partir da união entre empresas nacionais – com apoio governamental – e empresas estrangeiras. Dentre as empresas nacionais, mais uma vez a Odebrecht era destaque. O segundo foi constituído a partir da criação da Embraer, em 1969 (FLEURY, FLEURY, 2012).

Deve-se recordar que a Odebrecht Perfurações Ltda. é criada em 1979, com foco nos serviços de perfurações de poços de petróleo. No mesmo ano, a empresa inicia seus investimentos no setor petroquímico com a aquisição 1/3 do capital da Companhia Petroquímica Camaçari (ODEBRECHT, 2017). Também é em 1979 que a Odebrecht inicia seu processo de internacionalização. Portanto, após três décadas atuando no mercado nacional no setor de infraestrutura, a Odebrecht inicia sua estratégia de crescimento baseada na diversificação de negócios (que se ampliaria ao longo do tempo) e de mercados, a começar por dois países da América do Sul.

Embora o processo de internacionalização da Odebrecht tenha se iniciado em dois países relativamente próximos, geográfica e psicologicamente (Peru e Chile), o terceiro projeto da empresa foi realizado em um país africano (Angola); o que revela, dentre outros fatores que serão discutidos, que seu processo de internacionalização não consegue ser explicado pelo modelo comportamentalista. Assim, a análise do processo de internacionalização da Odebrecht mostrou-se muito mais vinculado a uma estratégia da empresa (de diversificação de negócios e mercados), a qual se somou vantagens de propriedade que foram sendo adquiridas ao longo de sua trajetória (como experiência na realização de grandes obras e seu modelo de gestão empresarial), além de características dos locais de destino de seus investimentos (como carência de infraestrutura). Portanto, o paradigma eclético servirá como instrumento teórico-metodológico para a análise.

Do ponto de vista das características da firma, as duas principais vantagens de propriedade (O) da Odebrecht, já mencionadas, é seu modelo de gestão e sua cultura organizacional, aos quais se somaram a capacidade da empresa em transferir sua cultura organizacional a partir de fóruns de disseminação de conhecimentos gerados na rede (MAZZOLA, OLIVEIRA JUNIOR, GIÃO, 2010).

O fato de a Odebrecht ter dado início ao seu processo de internacionalização ainda na década de 1970, juntamente com outras empresas de engenharia e construção brasileiras, foi um fator positivo, pois gerou vantagens competitivas frente aos seus concorrentes internacionais.

A exposição precoce ao financiamento internacional, a parceria e a gestão internacionais levaram as empresas brasileiras de engenharia a desenvolver competências específicas na gestão de grandes projetos de infraestrutura. Além disso, a necessidade de cumprir as normas de certificação internacional desempenhou papel importante no amadurecimento de seus modelos de gestão. (FLEURY, FLEURY, 2012, p. 282).

Quando ingressou no mercado externo, embora a Odebrecht já possuísse experiência na execução de grandes obras de infraestrutura no Brasil, o processo de internacionalização contribuiu para que a empresa aprimorasse suas vantagens de propriedade, algo típico das empresas dos países em desenvolvimento. Assim, a internacionalização precoce (comparada à maioria das empresas brasileiras), a política de transferência de conhecimento, associada à TEO e ao modelo descentralizado de gestão, facilitaram a atuação da Odebrecht nos mercados internacionais, permitindo sua expansão, na medida em que a empresa percebia como mais vantajoso internalizar suas vantagens (I) a transferi-las a outras empresas.

Deve-se ressaltar que o setor de engenharia e construção é bastante particular, pois encontra-se entre o setor industrial e de serviços, além de ser um negócio que envolve altos custos, altos riscos e prazos longos (FLEURY, FLEURY, 2012). Ademais, é um mercado altamente concentrado, tanto nacional quanto internacionalmente. Mundialmente, predominam as empresas europeias, norte-americanas, dos BRICS e japonesas. Segundo Fleury e Fleury, as europeias e norte-americanas dominam 74% dos mercados.³²⁰ No mercado brasileiro, as empresas de maior envergadura são Odebrecht, Camargo Corrêa, Andrade Gutierrez, Mendes Junior (FLEURY, FLEURY, 2012).

Esses dados já fornecem uma pista sobre a escolha dos destinos dos investimentos das empreiteiras brasileiras: menor concorrência de mercado. Soma-se a isso outros fatores relativos ao país ou região que influenciaram o processo de internacionalização: a carência de infraestrutura dos países latino-americanos e africano; no caso específico da América do Sul, a emergência de governos progressistas o que facilitou o diálogo e a aproximação política entre os países da região; o bom momento econômico no início da década de 2000 que permitiu aumentar os investimentos em infraestrutura na região; por fim, mas não menos importante, a integração física regional, em um contexto marcado pelo chamado regionalismo estrutural ou pós-liberal, ganhou força no âmbito das políticas dos Estados, favorecendo o aumento de obras.

Uma pesquisa de 2007, realizada por Sennes, revelou que a América do Sul era considerada um mercado bastante relevante pelas empresas de serviços no que tange às suas estratégias de exportação e internacionalização. Em relação especificamente ao subsetor de construção, a prioridade do mercado sul-americano era apontada como alta e duas variáveis principais foram apontadas como fatores de incentivo à internacionalização na região: (1) *expertise* das empresas e (2) risco político e econômico.

- (1) *Expertise* das empresas: vantagens competitivas das empresas em termos de qualidade, tecnologia ou especialidade (SENNES, 2007). Em outras palavras, as vantagens de propriedade da empresa (O).
- (2) Risco político e econômico: percepção da capacidade e habilidade da empresa, em relação a seus concorrentes, de atuar em mercados de alto risco econômico e político (SENNES, 2007). Também se configura como uma vantagem de propriedade.

A análise do processo de internacionalização da Odebrecht revela justamente que a empresa possuía tanto capacidade técnica quanto capacidade de atuar em mercados de alto

³²⁰ Os dados se referem ao período de 1985 a 2005 (FLEURY, FLEURY, 2012).

risco, graças ao seu modelo de gestão que lhe dava maior flexibilidade para gerir mercados considerados turbulentos (FLEURY, FLEURY, 2012).

A proximidade geográfica e cultural também foi apontada como um dos fatores que justificou a prioridade da América do Sul, pois facilitam o transporte de bens e equipamentos e a adaptação aos mercados locais. A existência do CCR (Convênio de Créditos Recíprocos) da ALADI também foi apontada como fator facilitador para a atuação na região. Por fim, a IIRSA trouxe uma perspectiva positiva em relação ao aumento da demanda para o setor (SENNES, 2007).

Do ponto de vista político, para Vasconcellos (2015), a partir de 2002, houve uma convergência entre os objetivos de política externa do governo brasileiro na América do Sul e os interesses econômicos das empresas de engenharia e construção do Brasil. O governo brasileiro, por meio de atuação diplomática e de financiamentos do BNDES, teria promovido a internacionalização das empresas brasileiras na região e a incorporado como uma estratégia de política externa, visando seus interesses como a conquista de uma liderança regional e a expansão comercial, segundo a autora. Assim, a partir dessa perspectiva, teria havido uma “aliança estratégica”, com base em interesses recíprocos do Estado e do setor privado, que teria contribuído para a maior atuação, na América do Sul, de empresas de engenharia e construção como a Odebrecht.

Concordamos com a autora sobre o aumento dos financiamentos de obras de infraestrutura pelo BNDES no período e que o governo brasileiro, por meio de sua diplomacia, inclusive a diplomacia presidencial na figura de Lula da Silva, contribuiu para uma maior internacionalização das empresas brasileiras de engenharia e construção na América do Sul, pós 2002. No campo diplomático, Vasconcellos (2015) destaca, por exemplo, a atuação das embaixadas brasileiras na promoção da imagem do Brasil e de suas empresas, por meio da promoção de eventos; o apoio dado por meio da disponibilização de informações sobre os mercados via SECOMs; e mediação de eventuais conflitos políticos ou divergências técnicas envolvendo obras das construtoras no exterior, ações que autora pôde comprovar por meio da análise de correspondências diplomáticas. Quanto à diplomacia presidencial a autora destaca as várias viagens do presidente Lula da Silva realizadas à região sul-americana, muitas das quais teriam sido pagas pelas construtoras Odebrecht, Camargo Corrêa e OAS³²¹. Além disso, destaca a importância que a aproximação política entre os governos brasileiro e sul-americanos teve para a internacionalização de empresas brasileiras.

³²¹ Vasconcellos (2015) utiliza como fonte dessa informação a reportagem da Folha de São Paulo de 27/03/2013 intitulada “Lula diz que viagens pagas por empresas servem para ‘vender’ país”.

Um exemplo claro foi a aproximação entre o Brasil e a Venezuela, nas figuras dos presidentes Lula da Silva e Hugo Chávez. Segundo Vasconcellos, com base em entrevista realizada com Ricupero:

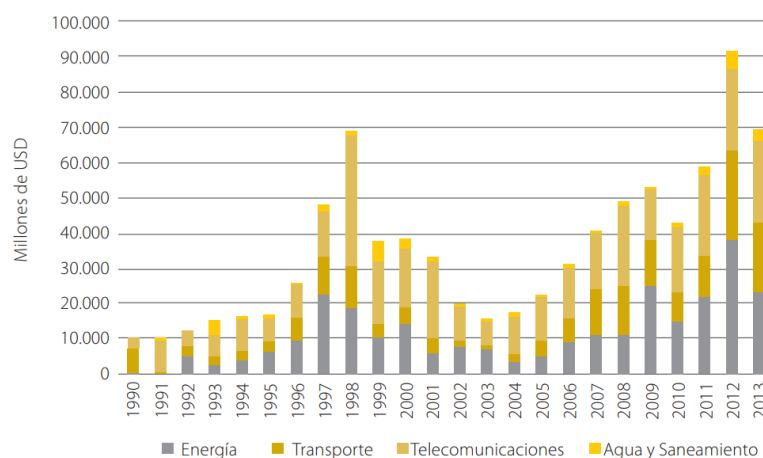
A atuação da Odebrecht na Venezuela é um exemplo de tal articulação política. Por mais que a Venezuela se mostre um país conturbado, seu relacionamento diplomático com o Brasil foi forte, em especial no governo Lula, fazendo com que a empresa vislumbrasse oportunidades naquele país (VASCONCELLOS, 2015, p.207).

Claro é que a ascensão de governos progressistas na região, com um discurso de autonomia, sobretudo em relação aos Estados Unidos, acabou beneficiando a atuação das construtoras brasileiras, tendo em vista a aproximação ideológica dos governos. Todavia, compreendemos que a internacionalização das empresas não pode ser explicada unicamente ou, principalmente, por esses fatores. Em outras palavras, a atuação do governo brasileiro beneficiou a atuação das construtoras brasileiras, seja via financiamento, seja via diplomacia, mas não parece ter sido o fator fundamental para a sua internacionalização.

No caso da Odebrecht, a empresa já atuava na maioria dos países sul-americanos desde as décadas de 1980 e 1990 e já possuía vantagens competitivas para atuar naqueles países. A região passava por um bom momento econômico na primeira década dos anos 2000, principalmente pela elevação dos preços das *commodities*. O relatório da CAF de 2011 ressaltava o potencial de crescimento econômico da América Latina que, à época, apresentava uma taxa média real de crescimento do PIB de 4%. Nesse contexto, o aumento de receitas e a ampliação dos financiamentos públicos e privados resultaram, entre 2003 e 2012 (com exceção de 2010, devido à crise internacional) em um aumento dos investimentos em infraestrutura (Gráfico 8), setor em que tais países eram (e ainda são) bastante carentes³²².

³²² Segundo o CAF (2016), atualmente a América Latina investe apenas 3% do seu PIB em infraestrutura, enquanto o ideal seria 5%.

Gráfico 8. Evolução dos investimentos em infraestrutura na América Latina - 1990-2013 (em milhões US\$).



Fonte: Elaborado por CAF (2014, p. 25).

Portanto, o momento era favorável para as empresas de engenharia e construção. Assim, as empresas brasileiras, como a Odebrecht, que já eram competitivas e já possuíam experiência em países de alto risco, pouco atrativas às empresas europeias e norte-americanas, somado ao bom relacionamento político do governo brasileiro com os países da região e ao aumento dos créditos concedidos pelo BNDES, puderam ampliar sua atuação em toda a América Latina e, em especial, na América do Sul.

Quanto aos projetos de infraestrutura da carteira da IIRSA/COSIPLAN, certamente também foram importantes para o aumento da demanda para as construtoras. No entanto, geralmente se faz uma associação direta entre tais projetos e os financiamentos do BNDES. Essa relação é bastante complicada, pois é difícil de se identificar quais projetos da IIRSA/COSIPLAN receberam financiamentos do BNDES já que, como já verificado, eles podem ter sido canalizados por meio do CAF (Corporação Andina de Fomento)³²³. De qualquer forma, no caso específico da Odebrecht, o que se verificou foi que, dos financiamentos realizados pelo banco por meio da linha BNDES EXIM pós-embarque, nenhum deles era parte dos projetos da IIRSA/COSIPLAN. Em contrapartida, dos projetos realizados pela Odebrecht que conseguimos identificar como parte da IIRSA/COSIPLAN, nenhum deles foi financiado pelo BNDES (ao menos diretamente por meio da linha EXIM pós-embarque).

³²³BNDES e CAF assinam memorando para atuação conjunta na AL e Caribe. BNDES. 09/12/2005. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/imprensa/noticias/conteudo/20051209_not303_05>. Acesso em: 19 out. 2017.

Quadro 17. Obras executadas pela Odebrecht, na América do Sul, pertencentes à IIRSA/COSIPLAN e/ou financiadas pelo BNDES (2006-2014) (US\$)³²⁴.

ANO	PAÍS	PROJETO	IIRSA/COSIPLAN	FINANCIAMENTOS BNDES
2004	Venezuela	Extensão da linha 3 do metrô de Caracas	-	US\$ 78 milhões
2005	Argentina	Gasoduto General San Martín		US\$ 148,4 milhões
2006	Peru	Concessão e Obras do Eixo multimodal IIRSA-Norte	Eixo do Amazonas	-
2006	Peru	Concessão e Obras da IIRSA-Sul	Eixo Peru-Bolívia-Brasil	-
2006	Venezuela	Conclusão da Ponte Orinoquia	Eixo Escudo Guayanés	-
2007	Argentina	Ampliação Gasodutos troncais	-	US\$ 436,4 milhões
2007	Argentina	Ampliação capacidade gasodutos Cammesa		US\$636,9 milhões
2008	Peru	Molhe Sul de Porto Callao	Eixo Amazonas	-
2008	Peru	Terminal de contêineres do Porto Callao	Eixo Amazonas	-
2008	Bolívia	Trechos do Corredor Bioceânico	Eixo interoceânico central	-
2009	Venezuela	Metrô de Caracas, Linha 5	-	US\$ 219, 3 milhões
2009	Venezuela	Metrô de Los Teques, Linha 2	-	US\$ 527,8 milhões
2010	Argentina	Estação de Tratamento de Águas Paraná de las Palmas	-	US\$ 293,9 milhões
2010	Argentina	Ampliação dos gasodutos San Martín	-	US\$ 226 milhões
2012	Equador	Construção Hidrelétrica Manduriacu	-	US\$ 90, 2 milhões
2012	Argentina	Ampliação gasoduto San Martín	-	US\$ 67,8 milhões
2013	Equador	Projeto de irrigação Tránsito Daule Vices	-	US\$ 136, 9 milhões
2013	Peru	Construção da Hidrelétrica de Chaglla (2.500 MW)	-	US\$340, 4 milhões

Fonte: Elaboração própria a partir das informações dos relatórios anuais da Odebrecht (2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015); BNDES Transparência (2017); UNASUL (2011; 2017).

No que se refere às políticas industriais, deve-se ressaltar que, apesar de as empresas de engenharia e construção serem largamente colocadas na categoria de “campeãs nacionais”, em nenhuma das três políticas, o setor de serviços/construção foi declaradamente considerado como prioritário na promoção da internacionalização de suas empresas. No entanto, quando se analisam os financiamentos do BNDES para exportação (pré e pós-embarque) por setor econômico, verifica-se um grande crescimento dos valores destinados ao setor de comércio e serviços, entre 2003 e 2011, categoria na qual se insere as construtoras. Se, em 2003, o valor desembolsado pelo BNDES para o setor era de US\$ 190,6 milhões, em 2011 ele havia

³²⁴ Os anos referentes às obras financiadas pelo BNDES se referem à data do contrato e os valores ao total desembolsado para cada obra a partir da data do contrato até 2015.

atingido a cifra de US\$ 1,63 bilhão. Chama ainda mais atenção o fato de que, entre 2003 e 2014, do total de financiamentos liberados em todo o período, 82% foi destinado ao subsetor construção, o que fortalece o argumento de que as empresas do setor estariam entre as escolhidas para serem *players* mundiais. Outras medidas adotadas no âmbito das políticas industriais também beneficiaram a internacionalização do setor, como já discutido.

No que tange à participação da Odebrecht nas esferas de articulação entre o setor público-privado, Marcelo Bahia Odebrecht foi nomeado conselheiro do CNDI, em 2011, tendo permanecido até 2013. Destaque-se sua fala na 15ª Reunião Ordinária, em abril de 2013, quando ressaltou a importância do REINTEGRA para a promoção das exportações e a necessidade de se definir um prazo mais longo para a vigência do programa. Esta também era uma reivindicação de outros setores, inclusive da própria CNI, e ilustra como setores industriais podem influenciar a agenda das políticas públicas já que, em junho o governo aprovou a prorrogação do REINTEGRA até dezembro de 2013 (Lei 12.844/2013).

No PBM, a Odebrecht teve participação em dois conselhos de competitividade: (1) petróleo, gás e naval (conselheiro João Carlos Nogueira³²⁵) e (2) defesa, aeronáutico e espacial (conselheiros Oswaldo Oliva Neto³²⁶ e Roberto Simões³²⁷). Ambos pertencentes ao mesmo bloco de acordo com a divisão setorial do PBM (Bloco 1).

Importante lembrar que, em 2011, a Odebrecht cria a Odebrecht Defesa e Tecnologia, braço da companhia para atuar na área da defesa, com a realização de vários projetos em parceria com o governo federal

[...] Odebrecht Defesa e Tecnologia fornece tecnologia e sistemas integrados para a área de Defesa Nacional e Segurança Pública, em apoio ao Brasil no desenvolvimento e implantação de um parque tecnológico nacional de segurança. Com equipes de alto desempenho, capazes de oferecer produtos estratégicos e inovadores para seus clientes, a empresa realiza para a Marinha do Brasil, em associação com a francesa DCNS, o Programa de Desenvolvimento de Submarinos – Prosub, que contempla a construção de

³²⁵ Em relação ao representante da Odebrecht, deve-se destacar que, embora João Carlos Nogueira aparecia na lista disponibilizada no site do PBM, segundo as atas das reuniões disponíveis, ele não participou de nenhuma das reuniões. Outros representantes da Odebrecht Óleo e Gás são listados: Carlos A. Brenner (out/2013) e Roberto Prisco Paraíso Ramos (abr.2012). O primeiro participava da equipe de apoio ao empresariamento, da Odebrecht Óleo e Gás e o segundo era diretor da Odebrecht Óleo e Gás.

³²⁶ Coronel da reserva. Chefe do núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (2006-2007). Em 2010, a Odebrecht criou a empresa “Copa Gestão em Defesa”, voltada para consultoria e gestão da área de defesa da empresa, a qual contava com participação minoritária da empresa de Oliva Neto, a Penta Prospectiva Estratégica, e de outra empresa, a Atech (VALOR ECONÔMICO, 2011). *Para fortalecer área de defesa, Odebrecht cria nova empresa*. Valor Econômico, 08/04/2011. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/arquivo/881741/para-fortalecer-area-de-defesa-odebrecht-cria-nova-empresa>>. Acesso em: 28 out. 2010.

³²⁷ Diretor Executivo da Odebrecht Defesa e Tecnologia (2011), vice-presidente executivo da Odebrecht Óleo e gás (2013-2015).

quatro submarinos convencionais e um nuclear, e a construção da Base Naval e do Estaleiro, em Itaguaí (RJ). (ODEBRECHT, 2011, p. 37).

No mesmo ano, adquire 65% do controle da Mectron, fabricante de mísseis e produtos de alta tecnologia espacial de São José dos Campos (SP). O BNDES detém 27,2% de participação acionária da Mectron.

O complexo de defesa estava entre os setores do PBM cujo objetivo era a diversificação de exportações. Havia várias medidas objetivando o fortalecimento do setor. Dentre elas, destacam-se a aprovação de condições especiais de financiamento para as empresas estratégicas de defesa (EED) pela linha FINEM do BNDES³²⁸ e a iniciativa de apoio à exportação de produtos de defesa (PRODE) que, dentre suas medidas, previa a implantação do Sistema Nacional de Homologação de Produtos de Defesa e o credenciamento de Empresas de Defesa. A Odebrecht Defesa e Tecnologia e a Mectron foram consideradas empresas EED a partir de maio de 2014, por meio da PORTARIA nº 1.346 do Ministério da Defesa³²⁹.

Além das medidas de política industrial e os já mencionados financiamentos concedidos pelo BNDES pela linha BNDES Exim, cabe ainda destacar que a Odebrecht, por meio de suas subsidiárias (Odebrecht Agroindustrial, Odebrecht Ambiental, Odebrecht Óleo e Gás) também recebeu aportes do BNDES de suas várias outras linhas, como o FINAME e FINEM.

A Braskem também recebeu vários financiamentos do BNDES por meio de suas várias linhas (BNDES Finame, BNDES Finem e BNDES Exim pré-embarque). O BNDESPar também teve participação acionária na empresa a partir de 2006 (3,8%). Entre 2006 e 2014, a participação acionária do BNDESPar na empresa variou entre 5% e 6,3% (BNDES TRANSPARÊNCIA, 2017). Ademais, a Braskem também recebeu financiamentos por meio da FINEP. Foram 13 projetos realizados entre 2007 e 2014, no valor total de R\$ 448.930.890,98. Apenas no ano de 2013 foram sete projetos totalizando um valor de R\$ 226.667.515,42 (FINEP, 2017). Os projetos tinham por objetivo o desenvolvimento e inovação de tecnologias voltadas para as resinas termoplásticas. Dentre os projetos, destaca-se o desenvolvimento do propeno verde, uma substância derivada do etanol de cana-de-açúcar que pode ser utilizada na fabricação de embalagens, eletrodomésticos e até mesmo no setor

³²⁸ Em 2017, é aprovada a criação de uma linha especial para a exportação de produtos de defesa.

³²⁹ A lista com todas as empresas cadastradas pode ser acessada no site do MD. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/arquivos/industria_defesa/cmtd/lista_geral_credenciamentos_ed_e_eed.pdf>. Acesso em: 28 out. 2017.

automotivo. A maior parte dos financiamentos liberados pela FINEP para a Braskem, em 2013, foi direcionada para este projeto. Nos anos de 2013 e 2014 a Odebrecht Ambiental, Odebrecht Defesa e Tecnologia, Odebrecht Agroindustrial e Odebrecht Participações e Engenharias S.A também tiveram projetos financiados pela FINEP que, juntos, totalizaram R\$158,77 milhões.

Por fim, cabe mencionar que o BNDESPar detinha, em 2008, 20,9% de participação acionária da Odebrecht Agroindustrial, braço do setor sucroalcooleiro da empresa. Em 2013 a participação havia diminuído para 14,4% (BNDES TRANSPARÊNCIA). Ainda que tais financiamentos e participações acionárias não estivessem voltados diretamente à internacionalização da Odebrecht certamente foram importantes para o aumento da competitividade da empresa.

Portanto, a análise do processo de internacionalização da Odebrecht leva à afirmação de que a instrumentalização parece ter ocorrido no sentido das empresas para os governos e não ao contrário, como argumenta Vasconcellos (2015), ao menos no caso da Odebrecht. A empresa já atuava no mercado sul-americano e possuía vantagem competitiva. O contexto econômico da região era favorável aos investimentos em infraestrutura. Os financiamentos do BNDES serviram como mais um fator agregador à competitividade da empresa, assim como o bom relacionamento diplomático entre o governo brasileiro e governos sul-americanos. Ao mesmo tempo, o governo brasileiro ganhava munição para seu discurso em prol da integração regional e justificava interna e externamente os investimentos do BNDES às obras realizadas em outros países, ainda que em sua maioria elas não estivessem ligadas ao projeto IIRSA/COSIPLAN. A política industrial nacional e sua estratégia de formação de “campeões nacionais”, associadas ao discurso novo-desenvolvimentista também deram sustentação aos argumentos do governo federal à expansão dos créditos ao setor.

Por fim, deve-se agregar à discussão a relação da Odebrecht com o setor público que, de acordo com o que vem sendo revelado, também teria contribuído para o aumento dos investimentos da empresa na região latino-americana, com base em relações pessoais entre membros das empresas e dos governos onde atuou. Nesse sentido, a análise do processo de internacionalização da Odebrecht revela também uma esfera da relação entre setor público e privado que as investigações em curso tem demonstrado ser grave e problemática, não apenas no Brasil. Isso reforça a discussão em torno da importância de boas instituições e da boa governança que deve permear a relação público-privada, combatendo o predomínio de interesses pessoais sobre os interesses públicos.

5.5 JBS e Marfrig

JBS e Marfrig são empresas do setor alimentício cujo principal segmento de negócios é carnes. Além disso, no início dos anos 2000, elas não estavam entre as mais internacionalizadas do Brasil e, a partir de 2008, passam a ocupar os primeiros lugares nos *rankings* nacionais (FDC e Sobeet/Valor Econômico), por índice de transnacionalidade. Também são empresas que contaram com apoio do BNDES para sua internacionalização e se configuravam no âmbito das políticas industriais (especificamente na PDP) como campeões nacionais. Portanto, por apresentarem tais características em comum, os processos de internacionalização da JBS e Marfrig serão analisados em conjunto.

5.5.1 JBS e Marfrig: história e características

a) JBS

A JBS é uma empresa líder do setor de alimentos, que atua principalmente no processamento de carnes bovina, suína, ovina e de frango, sendo a maior produtora do mundo neste segmento. A empresa é hoje dona de 32 marcas, dentre elas: Dorian, Friboi, Seara e Swift (JBS, 2017). Presente em 22 países, a JBS possuiu plantas produtivas nos Estados Unidos, Austrália, Canadá, México, Porto Rico, MERCOSUL (inclusive Brasil) e Itália. Além disso, exporta seus produtos para mais de 150 países, incluindo países Asiáticos (Coreia do Sul, Japão, China, Taiwan, Hong Kong) e do Oriente Médio (Emirados Árabes). Atualmente, os negócios da empresa estão organizados em três grandes unidades: JBS USA (reúne as operações dos Estados Unidos, México, Canadá, Austrália e Porto Rico), JBS MERCOSUL (responsável pelas atividades do segmento de carnes bovina, couros e negócios relacionados no Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai) e JBS Foods (setor de aves, suínos e alimentos processados no Brasil) (JBS, 2013).

A história da JBS teve início em Anápolis, Goiás, em 1953, quando o precursor da empresa, José Batista Sobrinho, fundou o açougue Casa de Carnes Mineira. A expansão do pequeno negócio começou, em 1957, quando Batista Sobrinho foi para Brasília percebendo as oportunidades que a construção da nova capital federal poderia trazer (JBS, 2017).

Em 1970, ocorre a primeira aquisição da empresa: um frigorífico em Formosa, Goiás. A estratégia de expansão, baseada em aquisições, foi adotada tanto nacionalmente como internacionalmente. Também é em 1970 que o nome Friboi começa a ser utilizado. Na década de 1980, a Friboi começa a expandir suas vendas para outras regiões do Brasil (Sul e

Sudeste). A diversificação dos negócios começa a ocorrer também nesse período com a construção de um fábrica de sabão, a Minuano (JBS, 2017).

No início da década de 1990, a empresa começa a realizar suas primeiras operações de exportação e a ampliar suas aquisições nacionais. Chama atenção a velocidade do processo de internacionalização da empresa que, poucos anos após o início de sua internacionalização, transformou-se em um *player* mundial em seu setor.

De acordo com informação disponibilizada no site da empresa, em 2016, sua receita líquida foi de R\$170,3 bilhões. Em 2006, no início de seu processo de internacionalização, o faturamento era de R\$ 4,3 bilhões.

Como é de conhecimento público, atualmente a JBS passa por um momento muito delicado. Seus executivos estão sendo alvo de uma série de operações da Polícia Federal (Lava Jato³³⁰, Operação Sépsis³³¹, Operação Greenfield³³², Operação Bullish³³³, Carne Fraca³³⁴) que investigam crimes e irregularidades nos quais a empresa estaria envolvida. Em junho de 2017, a J&F Investimentos S.A. – *holding* que controla as empresas JBS, Eldorado Celulose, Vigor Brasil, Alpargatas e Banco Original – firmou um acordo de leniência³³⁵ com o Ministério Público Federal, prevendo o pagamento de uma multa no valor de R\$ 10,3 bilhões³³⁶.

Após o acordo de leniência, a JBS iniciou um processo de reestruturação financeira com a venda de ativos de seus negócios na América do Sul (Paraguai, Uruguai e Argentina) para sua concorrente Minerva. Posteriormente, divulgou um programa de desinvestimentos com o objetivo de angariar fundos para reduzir o endividamento da empresa. O valor previsto é de R\$ 6 bilhões que seriam obtidos por meio dos seguintes desinvestimentos: “(i) a alienação da participação acionária de 19,2% na empresa Vigor Alimentos S.A.; (ii) a alienação da participação acionária na Moy Park, e (iii) a alienação dos ativos da Five Rivers

³³⁰ Operação da Polícia Federal brasileira, iniciada em 2014, com o objetivo de investigar esquemas de desvio de verbas públicas tendo como foco a empresa estatal brasileira Petrobrás. A operação se desdobrou em várias fases e ainda se encontra em andamento.

³³¹ Desdobramento da Lava Jato. Deflagrada em 2016, investiga suspeitas de liberação de recursos de forma indevida do FGTS.

³³² Investiga supostas fraudes em fundos de pensão.

³³³ Relativa a investigações envolvendo recursos liberados pelo BNDES.

³³⁴ Investiga supostas irregularidades em frigoríficos brasileiros.

³³⁵ Um acordo de leniência é um acordo firmado entre uma pessoa jurídica (empresa) pelo qual ela se compromete a contribuir com as investigações relativas a ato ilícito por ela cometido, contra instituição pública, em troca de uma amenização de sua pena. Para mais informações ver: *Acordos de leniência da Lei Anticorrupção cumprem diferentes papéis*. Consultor Jurídico. Luciano Ferraz. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2015-jul-23/interesse-publico-acordos-leniencia-lei-anticorrupcao-cumprem-diferentes-papeis>>. Acesso em: 29 out. 2017.

³³⁶ *Fato relevante: JBS informa que a J&F assinou acordo de Leniência com Ministério Público Federal*. São Paulo, 05/06/2017. Disponível em: <<http://jbss.infoinvest.com.br/ptb/4154/Fato%20Relevante%20-%20Acordo%20MPF%20assinado.pdf>>. Acesso em: 01. nov. 2017.

Cattle Feeding e fazendas” (JBS, 2017)³³⁷. A venda das ações da empresa Vigor para o grupo mexicano Lala S.A.B. de C.V. foi concluída em 26 de outubro de 2017, segundo informação divulgada pela JBS em seu site³³⁸. A J&F também vendeu as empresas Eldorado Celulose para a Paper Excellence e a Alpargatas para a Itausa/Cambuhy. Em 25 de julho de 2017, a empresa também anunciou que fechou acordos com instituições financeiras renegociando suas dívidas e garantindo a manutenção das linhas de crédito para a empresa³³⁹. No momento em que se redige este trabalho, os executivos da J&F (*holding* que administra o Grupo) Joesley Batista e Ricardo Saud estão presos preventivamente sob suspeita de terem omitido informações em suas delações premiadas.

b) Marfrig

Assim como a JBS, a Marfrig Global Foods, ou apenas Marfrig é uma das maiores empresas do mundo no segmento de alimentos, com foco no segmento de derivados de proteína animal (bovinos, ovinos, suínos e avícolas). Sua história impressiona pela rápida expansão, tanto no mercado nacional como internacional. A empresa foi fundada em 2000, com o nome de Marfrig Frigoríficos e Comércio de Alimentos Ltda., em Bataguassu, Mato Grosso do Sul. Logo após a fundação, a Marfrig adquire unidades de processamento de carne bovina nos Estados de São Paulo e Mato Grosso e também dá início às exportações. Em 2006, a empresa continua sua expansão no mercado brasileiro por meio de aquisições e inicia seus investimentos na América do Sul. No ano seguinte, abre capital na Bolsa de Valores brasileira. Em 2009, passa a ser chamar Marfrig Alimentos S.A e, em 2014, Marfrig Global Foods S.A. (FORMULÁRIO DE REFERÊNCIA MARFRIG, 2014).

Com duas divisões de negócios – a Marfrig Beef e a Keystone³⁴⁰ – a Marfrig possuiu unidades industriais no Brasil, Chile e Uruguai. Também está presente nos cinco continentes por meio de seus escritórios de vendas nos Estados Unidos, Peru, Chile, Uruguai, Reino Unido, Emirados Árabes, China e Hong Kong (MARFRIG, 2017).

³³⁷ *Fato relevante: JBS anuncia programa de desinvestimentos.* São Paulo, 20/06/2017. Disponível em: <<http://jbss.infoinvest.com.br/ptb/4182/Fato20Relevante20-20Plano20de20Desinvestimento.pdf>>. Acesso em: 01 nov.2017.

³³⁸ *Fato relevante: JBS anuncia a conclusão da alienação de sua participação acionária na Vigor.* 26/10/2017. Disponível em: <<http://jbss.infoinvest.com.br/ptb/4383/583631.pdf>>. Acesso em: 01 nov.2017.

³³⁹ *Fato relevante: JBS celebra acordos com instituições financeiras.* 25/07/2017. Disponível em: <<http://jbss.infoinvest.com.br/ptb/4223/572556.07.2520-20Fato20Relevante20-20EstabilizacB8ao.pdf>>. Acesso em: 01 nov. 2017.

³⁴⁰ De 2008 a 2015, a Marfrig possuía ainda uma terceira divisão no mercado europeu: a Moy Park. No entanto, em 2015, a Marfrig vendeu a Moy Park para a JBS que, por sua vez, em 2017, vendeu sua participação acionária na empresa para a americana Pilgrim's Pride.

Os negócios da Marfrig Beef estão concentrados no segmento de carne bovina na América do Sul. De acordo com informações do site da empresa, “A Marfrig Beef é uma das maiores produtoras de bovinos do mundo, a segunda maior operação de carne bovina no Brasil, a líder em processamento de bovinos no Uruguai e a maior importadora de carne do Chile” (MARFRIG, 2017)³⁴¹.

A Keystone é originalmente uma empresa norte-americana e atua no mercado desde a década de 1960. Em 2010, foi adquirida pela Marfrig. Além do mercado norte-americano, este segmento atende os mercados da Ásia e Pacífico, com unidades produtivas nos Estados Unidos, China, Malásia, Tailândia, Coreia e Austrália.

A receita líquida da Marfrig em 2016 foi de R\$ 18,8 bilhões. Em 2006 era de apenas R\$ 2,13 bilhões. Para se ter uma ideia, o crescimento da receita líquida de 2007, em relação ao ano anterior foi de 86%.

5.5.2 A trajetória da internacionalização da JBS e da Marfrig

a) JBS

Em 2005, a empresa inicia um processo de reestruturação e passa a se chamar JBS S.A (iniciais de seu fundador). Nesse mesmo ano, inicia seu processo de internacionalização com a aquisição da empresa argentina Swift Armour S.A, “maior produtora e exportadora de carne bovina na Argentina” (JBS, 207, p. 16). A partir daí a trajetória de internacionalização da empresa se acelera de maneira impressionante com várias outras aquisições na Argentina, Estados Unidos, Austrália e Itália, nos anos seguintes (Quadro 18).

Em 2007, a empresa passa ter capital aberto na bolsa de valores do Brasil. Em 2008, a JBS foi considerada pelo *ranking* Sobeet/Valor Econômico, a empresa brasileira mais internacionalizada por índice de transnacionalidade. Em 2010, a empresa também ocupava o primeiro lugar no *ranking* da Fundação Dom Cabral.

³⁴¹ Disponível em: <<http://www.marfrig.com.br/pt/marfrig-global-foods/divisoes/beef>>. Acesso em: 02 nov. 2017.

Quadro 18. Principais IDEs realizados pela JBS (2005-2014)³⁴².

ANO	DESTINO	EMPRESA	OBSERVAÇÕES
2005	Argentina	Swift	Unidade Rosário
2005	Argentina	Swift	Unidade San Jose
2006	Argentina	Swift	Unidade Venado Tuerto
2006	Argentina	Swift	Unidade Pontevedra
2007	Argentina	Col Car S.A.	Unidade Colonia Coroya
2007	Argentina	Consignaciones Rurales	Unidade Berazategui
2007	Estados Unidos/Austrália	Swift Food Company	Processadora de carne bovina e suína
2007	Estados Unidos	SB Holding	Distribuidora de alimentos
2008	Itália	Inalca	Aquisição de 50%
2008	Austrália	Tasman	Unidades de abate e confinamento
2008	Estados Unidos	Smithfield Beef Group	Processamento de carne e confinamento de gado
2008	Estados Unidos	Five Rivers	Confinamento de gado (estava inclusa na operação da aquisição da Smithfield)
2009	Estados Unidos	Pilgrim's Pride Corporation	64% do capital social
2010	Austrália	Tatiara Meat Company	Processadora de carne ovina
2010	Bélgica	Grupo Toledo	Desenvolvimento de produtos de carne
2012	Estados Unidos	Pilgrim's Pride Corporation	Ampliação da participação para 75,3%
2013	Estados Unidos/Canadá	XL Foods	Unidades nos EUA e Canadá
2014	México	Tyson Foods	A aquisição foi por meio da Pilgrim's Pride Corporation (JBS USA)

Fonte: Elaboração própria com base nos relatórios anuais da JBS (2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015) e site da empresa <<http://jbs.com.br/>>.

As informações do relatório anual de 2007 da empresa impressionavam pela velocidade em que a empresa se tornou líder de mercado mundial:

Atualmente, a JBS é a maior produtora de carne bovina do mundo, com uma capacidade de abate de 51,4 mil cabeças/dia (não considerando as aquisições da National Beef³⁴³, Smithfield Beef e Grupo Tasman). É, ainda, a maior exportadora mundial de carne bovina, com acesso a todos os mercados

³⁴² Utilizamos modelo de tabela similar ao utilizado por Dalla Costa (2011, p. 144).

³⁴³ Essa aquisição acabou não sendo concluída, devido à intervenção do governo norte-americano.

mundiais e plataformas de produção nos 4 maiores países produtores do mundo (Brasil, Argentina, EUA e Austrália) [...] É líder em vendas de carne bovina nos mercados domésticos brasileiro, argentino e australiano, e também a terceira maior empresa de carne bovina no mercado americano. Com capacidade de abate de 47,9 mil suínos/dia, a JBS se tornou a terceira maior empresa de carne suína nos Estados Unidos (JBS, 2007, p. 18).

O ano de 2008 foi considerado pela empresa como o de consolidação da globalização, com aquisições na Itália, Austrália e Estados Unidos. No ano seguinte, a empresa realiza nova aquisição nos Estados Unidos, quando adquire 64% do capital social da Pilgrim's, empresa do segmento de carne de frango. Segundo a própria empresa, esta aquisição foi um marco em sua trajetória, pois representou a entrada da JBS no segmento de proteína de frango (JBS, 2009).

Além das aquisições no mercado internacional, no Brasil merece destaque a fusão, em 2009, com o Grupo Bertin. Em 2009, a empresa também cria uma unidade especializada na industrialização e comercialização de couros, a JBS Couros Ltda., que se fortalece com a incorporação da Bertin, permitindo à JBS tornar-se líder mundial em mais um segmento de mercado, o de produção de couro, com 10 novas unidades produtivas no Brasil e uma na China (JBS, 2009). Da fusão com a Bertin, nasce a JBS Mercosul que, além do segmento de carne bovina e couros, é responsável pela produção de produtos de higiene e limpeza, biodiesel, produtos para animais domésticos, lácteos, dentre outros. Além da Argentina e Brasil, a JBS Mercosul abrange as unidades do Paraguai e Uruguai. Em 2011, a divisão da JBS Mercosul registrou uma receita líquida de R\$14,9 bilhões, o que representava cerca de 25% da receita líquida total da empresa (JBS, 2011).

O ano de 2010 foi considerado pela empresa como importante para consolidar a JBS USA e JBS Mercosul, devido às aquisições realizadas no ano anterior. O período entre 2010 e 2014 não seguiu o mesmo ritmo de expansão dos anos anteriores, embora a empresa tenha feito duas novas importantes aquisições em 2013: a XL Foods (Estados Unidos) e a Seara (Brasil).

A aquisição da Seara Brasil – forte no segmento de aves e suínos processados – custou à JBS R\$ 5,85 bilhões, dando origem à unidade de negócios batizada de JBS Foods. A Seara Brasil era uma subsidiária da Marfrig. A empresa também adquiriu nessa operação a unidade de processamento de couros, da empresa Zenda, no Uruguai (JBS, 2013).

b) Marfrig

O processo de internacionalização da Marfrig foi concomitante ao seu processo de expansão no mercado nacional. Sua primeira aquisição foi a unidade argentina da empresa Breeders and Packers (B&P), em 2006. No mesmo ano a empresa realizou outras duas aquisições no Uruguai e uma no Chile (Quadro 19).

Quadro 19. Principais IDEs realizados pela Marfrig (2006-2014)³⁴⁴.

ANO	DESTINO	EMPRESA	OBSERVAÇÕES
2006	Argentina	Argentine Breeders and Packers	Frigorífico
2006	Uruguai	Tacuarembó S.A	Produtor de carne bovina cozida congelada e desidratada
2006	Uruguai	Inaler S.A.	Início operações de cordeiro no Uruguai
2006	Chile	Quinto Cuarto S.A	Aquisição de 50%; unidade de desossa
2007	Chile	Patagônia S.A.	Abate de cordeiros
2007	Uruguai	La Caballada	Abate bovinos e ovinos
2007	Argentina	Quickfood S.A	Aquisição 80,2%
2007	Argentina	Estancias del Sur	Aquisição via AB&F
2007	Argentina	Best Beef	Aquisição via AB&F
2008	Reino Unido	CDB Meats	Importadora e distribuidora de alimentos
2008	Argentina	Mirab S.A.	Líder produção <i>meat snacks</i>
2008	Irlanda do Norte	Moy Park	Processador de frango/ empanados
2010	Uruguai	Grupo Zenda	Aquisição de 51%
2010	Irlanda do Norte	O' Kane Poultry	Processadora de frango e peru
2010	Estados Unidos	Keystone Foods	Fornecedor e distribuidor global de produtos de proteína animal
2011	China	COFCO	<i>Joint venture</i> (exportação carne suína)
2011	China	Chinwhiz Poultry Vertical Integration	<i>Joint Venture</i> (produção de aves)

Fonte: Elaboração própria com base nos relatórios anuais da Marfrig (2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014) e site da empresa <<http://www.marfrig.com.br/pt/marfrig-global-foods/historia>>.

Em 2007, a Marfrig faz várias aquisições na Argentina consolidando a posição da empresa naquele mercado, considerado importante por ser um produtor competitivo de gado

³⁴⁴ Utilizamos modelo de tabela similar ao utilizado por Dalla Costa (2011, p. 152).

(MARFRIG, 2008). A Marfrig ressalta ainda, em seu relatório anual de 2008, a importância da aquisição da Quickfood para seu acesso ao exigente mercado asiático, já que a empresa já realizava exportações para a região.

Em 2008, a Marfrig ingressou no mercado de frangos com aquisições no Brasil e no exterior. No Brasil, adquiriu inicialmente as empresas Da Granja e Pena Paulo, seguida das aquisições da Penasul, Braslo e Agrofrango. No exterior, adquiriu a empresa irlandesa Moy Park, com plantas na Irlanda do Norte, Inglaterra, França e Holanda. A aquisição da empresa Mirab, na Argentina, também ocorreu em 2008 e abriu as portas à Marfrig dos mercados americano (onde tem uma subsidiária), japonês, além do Reino Unido.

A aquisição no Brasil, da Seara, em 2009, consolidou a Marfrig como “segundo maior *player* do Brasil em aves e suínos no mercado interno e externo” (MARFRIG, 2009, p. 40). Além das unidades no Brasil, a Marfrig também adquiriu as subsidiárias europeias e asiáticas permitindo a empresa ampliar seus negócios em países como Japão, China, Oriente Médio, Europa e África do Sul (MARFRIG, 2009). No mesmo ano, firmou compromisso com o Grupo Uruguaio Zenda, empresa que processa e comercializa couro. O negócio foi finalizado em janeiro de 2010 com a aquisição de 51% da Zenda pela Marfrig.

Diante de sua trajetória de expansão acelerada em 2009, a Marfrig já era a terceira empresa brasileira mais internacionalizada (por índice de transnacionalidade) pelo *ranking* da Fundação Dom Cabral, e apresentava um índice de regionalidade para a América Latina de 43%. Nos anos seguintes (2010-2014), a colocação da empresa variou entre a quinta e sétima. Nos *rankings* Sobeet/Valor, a colocação da empresa variou entre nona e décima primeira posição. Chama atenção o fato de o primeiro investimento direto da empresa ter sido realizado em 2006 e, três anos depois, ela já estar entre as primeiras empresas do *ranking*.

Em 2010, a Marfrig realiza uma importante aquisição nos Estados Unidos: a Keystone Foods. Presente no mercado desde a década de 1960, a Keystone é líder mundial de mercado no segmento de industrializados derivados de proteína animal. A consolidação da aquisição da Seara, em conjunto com a aquisição da Keystone e da empresa irlandesa O’ Kane Poultry, permitiram a consolidação da Marfrig como *player* global (MARFRIG, 2010).

O ano de 2011 foi marcado pela reestruturação operacional da empresa que passou a operar com dois segmentos: a Marfrig Beefs e a Seara Foods. No mesmo ano, a Marfrig e uma de suas concorrentes, a BRF (Brasil Foods S.A), acordaram uma troca de transferência de ativos que seria concluída em 2012. Pelo acordo, a Marfrig ficou com os ativos da BRF emitidos quando da fusão entre Sadia e Perdigão (que fazia parte das restrições impostas pelo CADE para aprovar a fusão), e transferiu para a BRF suas ações da Quickfood argentina. A

Marfrig, por meio de sua subsidiária, a Keystone, formou ainda duas *joint ventures* com empresas chinesas aumentando sua presença naquele mercado (MARFRIG, 2011; 2012).

A partir de 2011, a Marfrig começa a enfrentar alguns problemas financeiros. Naquele ano, a empresa já havia fechado com um prejuízo líquido de R\$ 746,1 milhões atribuído à “[...] apreciação da variação cambial sobre o saldo da dívida em dólar (não caixa, de R\$ 780,7 milhões)” (MARFRIG, 2011, p. 51). No ano seguinte, a empresa também enfrentou dificuldades com a Seara Brasil que, segundo os CEO’s (*Chief Executive Officer*) da empresa se deveram à “[...] pressão dos preços dos grãos e do aumento das despesas gerais e administrativas, diretamente relacionados à troca de ativos, iniciada em junho de 2012 [...]” (MARFRIG, 2012, p. 6). Assim, diante dessas dificuldades, e visando abater as dívidas da empresa, em 2013, a Marfrig realiza um desinvestimento de seus ativos da empresa Zenda e Seara Brasil para a JBS. A empresa passa então a operar com os segmentos Marfrig Beef e Keystone.

5.5.3 Análise dos processos de internacionalização das empresas: JBS e Marfrig

A análise dos processos de internacionalização da JBS e da Marfrig não será realizada em conjunto somente por se tratarem de um mesmo segmento de negócios, mas principalmente porque elas adotaram estratégias de internacionalização bastante parecidas, bem como foram consideradas por uma das políticas industriais do período – a PDP – como empresas aptas a se tornarem *players* mundiais. Ambas se inseriram, portanto, na categoria de “campeões nacionais” e receberam apoio governamental para se internacionalizarem e se consolidarem no mercado internacional.

Em ambos os casos, o destino de seus primeiros investimentos diretos externos foi a Argentina. A escolha do país vizinho poderia estar associada à proximidade geográfica e cultural. É claro que este pode ter sido um fator importante, mas certamente não foi o decisivo. A Argentina é um mercado estratégico no setor de carnes, principalmente bovina, por ser um produtor competitivo de gado e importante mercado consumidor e exportador. O mesmo pode-se afirmar em relação ao Uruguai, onde a Marfrig realizou várias aquisições.

No caso da JBS, seus principais investimentos na América do Sul, com exceção do Brasil, se concentram na Argentina, onde a empresa era líder de mercado no segmento de carne processada e também importante exportadora, em 2008³⁴⁵:

³⁴⁵ Recentemente, devido às altas multas que a empresa está tendo que pagar em razão dos casos de corrupção em que se envolveu, a JBS está se desfazendo de vários ativos. Na América do Sul, os ativos da empresa na

Na Argentina, a Companhia é líder absoluta no segmento de carne industrializada no mercado interno, possuindo uma participação de mercado de 77% de todas as vendas de 2007. O portfólio de clientes é composto por 786 companhias. No último ano, a JBS Argentina foi responsável por 87% da carne bovina industrializada do País, que embarcou para os Estados Unidos, Europa e aproximadamente outros 190 clientes (JBS, 2008, p. 10).

Com a aquisição da Bertin, a JBS passa a ter unidades também no Paraguai e Uruguai.

O Uruguai também era importante às duas empresas principalmente porque dava acesso a outros mercados cujas exportações de carne *in natura* eram restritas ao Brasil. “A carne bovina *in natura* produzida no Uruguai não sofre as mesmas restrições, podendo ser exportada para os Estados Unidos, Canadá, México e Caribe, entre outros, alcançando 12 destinos a mais de exportação que Brasil e Argentina” (MARFRIG, RELATÓRIO ANUAL, 2007, p. 16).

Assim, mesmo o Brasil apresentando vantagens competitivas de produção de gado e ser um grande exportador, o país enfrentava medidas restritivas, como relatado no relatório anual da Marfrig de 2007:

O Brasil possui o maior rebanho comercial de gado do mundo e é o maior exportador mundial de carne bovina. O volume de exportações brasileiras apresentou uma taxa média composta de crescimento anual de 22,4% em volume e 33,0% em receita entre os anos de 2002 e 2007, mesmo diante das barreiras comerciais e fitossanitárias contra a carne bovina *in natura* produzida no Brasil impostas por países como os Estados Unidos, Canadá, México e Japão. (MARFRIG, RELATÓRIO ANUAL, 2007, p.16).

Nesse sentido, empresas como a Marfrig e JBS buscaram diversificar seus mercados, via internacionalização, por meio de aquisições, como uma estratégia para driblarem tais restrições. Os destinos dos investimentos, a princípio, foram Argentina (nos casos da JBS e Marfrig) e Uruguai (Marfrig) que além das vantagens já citadas, assim como o Brasil, ofereciam outras vantagens competitivas como baixo custo de produção de carne bovina, potencial de crescimento do rebanho (aumento da produção), maior parte da criação extensiva (gado com menos gordura e menos hormônios) e alta demanda doméstica (ex.: Argentina) (MARFRIG, 2007).

Argentina, Paraguai e Uruguai foram vendidos para sua concorrente Minerva. *JBS conclui a venda de operações na Argentina, Uruguai e Paraguai para a Minerva*. GLOBO.COM, 31/07/2017. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/negocios/noticia/jbs-conclui-a-venda-de-operacoes-na-argentina-uruguai-e-paraguai-para-a-minerva.ghtml>>. Acesso em: 31 out. 2017.

As aquisições das duas empresas se concentraram principalmente entre os anos de 2006 e 2008. Segundo relatório anual da JBS (2007), o ano de 2007 foi considerado um marco para a empresa, pois foi o ano de sua globalização, com a realização de várias aquisições (Argentina, Estados Unidos, Austrália e Itália). Tais aquisições reforçavam, segundo a JBS (2007), sua estratégia de:

[...] diversificar geograficamente suas unidades de produção e distribuição, reafirmando a sua presença global nos principais países produtores de carne e com acesso a 100% dos mercados consumidores. [...] Com isso, a Companhia protege-se contra eventuais restrições comerciais e sanitárias que possam surgir ao redor do mundo (JBS, 2007, p. 8).

Assim, a estratégia da empresa estava ligada às restrições fitossanitárias à carne brasileira, impostas por importantes mercados consumidores como o norte-americano e russo devido ao surto de febre aftosa ocorrido entre os anos de 2004 e 2006. As aquisições permitiram à empresa venderem não somente para os mercados locais como também para outros mercados internacionais, a partir de suas unidades “não-brasileiras”. A aquisição de 50% da empresa italiana Inalca, por exemplo, permitiu à JBS, além de fornecer para o mercado europeu, atuar nos mercados russo e africano, onde a empresa já possuía plantas e centros de distribuição. Havia, portanto, uma estratégia do tipo *efficiency seeking*, motivada pela busca de diversificação de riscos, principalmente relativos a barreiras fitossanitárias (JBS, 2008).

As plantas produtivas da JBS, além do Brasil, estão localizadas na Argentina, Estados Unidos e Austrália. Além da questão fitossanitária, a internacionalização nesses países também foi motivada pela busca de matéria-prima (*resource-seeking*) e de mercado consumidor (*market-seeking*) de modo a reduzir seus custos operacionais e logísticos, já que os três mercados são importantes consumidores e criadores de rebanhos de alta qualidade³⁴⁶. Apenas para ficar em um exemplo, a australiana Tatiara Meat Company, adquirida pela JBS em 2010, estava localizada em uma região considerada favorável à criação de rebanho ovino de alta qualidade (JBS, 2009).

Por fim, também se pode verificar, no caso da JBS, uma estratégia do tipo *strategic asset seeking*, na medida em que a empresa tinha em seu horizonte o objetivo de se tornar

³⁴⁶ Dalla Costa (2011), ao analisar o processo de internacionalização da JBS, também utilizando como referência Dunning, afirma que as principais motivações da empresa foram: a) acesso a recursos naturais e vantagens comparativas; b) acesso a mercados (ex.: EUA); c) acesso a novos mercados a partir das aquisições em razão das barreiras fitossanitárias; d) maior eficiência.

líder de mercado e se manter como tal (JBS, 2008). Como principal medida adotada pela empresa destaca-se sua estratégia de crescimento por meio de aquisições e parcerias.

Na medida em que a empresa ia diversificando seus mercados, ela também diversificava seus negócios. Além do segmento de carnes bovinas, a JBS passou a atuar no mercado de carne processada de suínos, ovinos e aves. Também atua, principalmente em suas unidades no Mercosul, nos segmentos de processamento de couros, produtos lácteos, produtos para animais domésticos, biodiesel, colágeno, higiene e limpeza, embalagens metálicas. Ademais, desenvolveu uma estrutura logística própria (divisão transporte) com caminhões da própria empresa encarregada do transporte de gado das fazendas às unidades produtoras, distribuição de produtos em território nacional e transporte de contêineres para exportação (JBS, 2007).

A Marfrig também adotou a internacionalização por meio de aquisições como uma estratégia de diversificação de mercados e riscos (*efficiency seeking*).

Com a localização estratégica de suas unidades, associada a uma ampla rede de distribuição com acesso aos principais canais e mercados consumidores, a Companhia acredita constituir um mix de exposição único no segmento, diversificado tanto em relação à produção, origem das vendas e rentabilidade, quanto em termos de presença em mercados emergentes (crescimento mais acelerado com alguma volatilidade em sua rentabilidade) e mercados maduros (crescimento mais previsível com rentabilidade também mais previsível) (FORMULÁRIO DE REFERÊNCIA MARFRIG, 2014, p. 75).

Além disso, também teve como motivações a proximidade com o mercado consumidor (*market seeking*) e com sua matéria-prima (*resource seeking*), como descrito em seu termo de referência de 2014:

Construímos um modelo de negócios integrado e geograficamente diversificado, composto por bases de produção localizadas em lugares com importantes vantagens competitivas e uma rede de distribuição com acesso aos principais mercados consumidores do mundo [...] Em virtude da localização estratégica de suas plantas na América do Sul, a Companhia se beneficia dos baixos custos de produção devido à grande disponibilidade de terras e à tradição na criação de animais para abate nestas regiões, o que resulta em preços competitivos e maior volume de exportações. (FORMULÁRIO DE REFERÊNCIA MARFRIG, 2014, p. 75).

A Marfrig também investiu na diversificação de produtos. Embora tenha diversificado dentro do segmento de proteínas (bovinos, aves, ovinos), voltou-se para a verticalização da produção com foco em industrializados com maior valor agregado, fortalecimento da marca e

canais de distribuição de *food service*. A aquisição da americana Keystone Foods é um exemplo do foco nesse segmento de mercado, já que a empresa é pioneira no setor e tem conhecimento em desenvolvimento de produtos processados e resfriados como os *nuggets*. Além disso, a empresa já atuava como fornecedora das principais redes de supermercados do mundo (MARFRIG, 2010).

Com base nas informações aventadas, ao se analisar a internacionalização das empresas JBS e Marfrig a partir do paradigma OLI de Dunning e, considerando as características do país/região, tipo de indústria/negócio e características específicas da firma, podem-se realizar as afirmações descritas abaixo.

No que diz respeito às características dos países de destino dos investimentos, tanto a JBS como a Marfrig realizaram aquisições em países que possuíam vantagens competitivas na criação de gado (principal matéria-prima do setor), que possuíam grandes mercados consumidores (como Argentina, Estados Unidos e Austrália) e que permitiam exportar para países que, a partir do Brasil, não era possível em determinados momentos. Portanto, as motivações da internacionalização vincularam-se tanto às vantagens de localização (L) desses países, relativas ao tipo de atividade envolvida (ex.: não existência de barreiras fitossanitárias para exportação de carnes) como às vantagens de propriedade (O) (ex.: matéria-prima de qualidade e mercado consumidor atrativo).

Do ponto de vista do país de origem, a política industrial brasileira, sobretudo a PDP (2008 e 2010), incentivou a internacionalização de alguns setores, dentre eles o de carnes. Isso permitiu a algumas empresas, dentre elas à JBS e à Marfrig (assim também à concorrente BRF)³⁴⁷ ter acesso facilitado a financiamentos do BNDES, além de o Banco ter realizado aportes de dinheiro por meio de participação acionária, visando à internacionalização dessas empresas.

Além disso, a JBS foi a primeira empresa a utilizar a linha de crédito do BNDES voltada para a internacionalização de empresas brasileiras. A linha foi criada em 2004, dentro do BNDES FINEM, ainda sob vigência da PITCE, e ia ao encontro da percepção do governo da necessidade de criação de multinacionais brasileiras. A primeira operação financiada pelo BNDES, por meio da linha de apoio à internacionalização, foi a compra da empresa argentina Swift Armour pela JBS, sua primeira aquisição no exterior. O BNDES realizou um aporte de R\$ 187,5 milhões, a juros de 3% a.a., com prazo de amortização de 48 meses, “visando

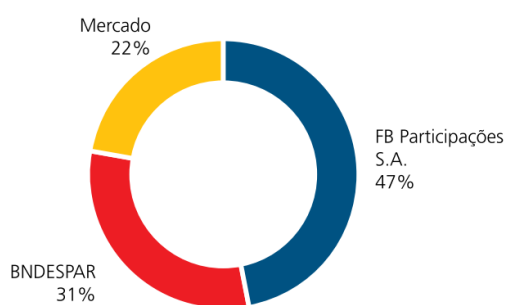
³⁴⁷ Para uma análise do processo de internacionalização da BRF ver Dalla Costa (2011) *A internacionalização de JBS-Friboi, BRF-Brasil Foods e Marfrig*. In: DALLA COSTA, Armando João (2011). *Internacionalização de empresas brasileiras: teoria e experiência*.

fortalecer o processo de internacionalização da empresa” (BNDES TRANSPARÊNCIA). No mesmo ano, a empresa recebeu novo aporte no valor de R\$ 100 milhões, também por meio do BNDES FINEM, destinado ao aumento do capital de giro da empresa. Outros dois aportes com este mesmo fim foram realizados em 2010, totalizando R\$ 200 milhões.

Além do apoio financeiro por meio de suas linhas de crédito³⁴⁸, o BNDES também apoiou a JBS por meio de sua subsidiária, o BNDESPar. Segundo Marques (2014), no caso da JBS, os investimentos do BNDESPar estiveram relacionados à internacionalização e à consolidação empresarial³⁴⁹.

Em 2007, quando a JBS realizou a aquisição da empresa Swift Foods Company, o BNDESPar realizou um aporte de 1,13 bilhão e passou a ter uma participação acionária de 13% na empresa (BNDES TRANSPARÊNCIA; JBS, 2008). As aquisições realizadas em 2008 também contaram com o apoio do BNDESPar, por meio de um aporte de R\$ 335,26 milhões, também por meio de participação acionária, além de apoio indireto por meio da aquisição de cotas no fundo de participações da JBS (PROT Fundo de investimentos em participações) no valor de R\$ 660,60 milhões. A fusão com a Bertin S/A e a aquisição da Pelgrim's Pride, em 2009, também foram apoiadas pelo BNDESPar por meio da compra de debêntures que foram integralizadas em 2010, no valor total de R\$ 3,47 bilhões. Em todos esses casos, o objetivo predominante da operação informado pelo BNDES era a internacionalização da empresa. Para se ter uma ideia da importância do Banco para a JBS, em 2012, a participação do BNDESPar na base acionária da empresa era de 31% (Gráfico 9)

Gráfico 9. Base acionária JBS em 01 de fevereiro de 2012.



Fonte: Elaborado por JBS, 2011, p. 19.

³⁴⁸ Entre 2003 e 2014, as operações da JBS financiadas por meio da linha BNDES EXIM Pré-Embarque somaram R\$ 1,4 bilhão (BNDES, 2017). Embora a pesquisa tenha considerado esse período, não foram registradas operações pelo BNDES EXIM pré-embarque nos anos de 2007, 2012, 2013 e 2014.

³⁴⁹ Segundo Marques (2014), os projetos financiados pelo BNDESPar devem estar em acordo com as prioridades do BNDES que, além da internacionalização e consolidação podem envolver modernização e expansão, inovação e reestruturação empresarial.

Em 2014, a participação do BNDES havia diminuído para 24,6% de acordo com dados do BNDES Transparência e do relatório anual da JBS. A tabela demonstra a composição acionária da JBS em 2014. O controlador direto da companhia, que detinha, naquela data, 41,12% das ações era a FB Participações S.A. ("FB").

A FB é uma sociedade brasileira cujos os dois únicos investimentos são (i) a participação de 72,35% no capital social total e votante da Vigor Alimentos S.A. representada pela titularidade de 117.757.075 ações de sua emissão; e (ii) a participação de 40,92% no capital social total e votante da Companhia, representada pela titularidade de 1.204.869.813 ações de emissão da Companhia (FORMULÁRIO DE REFERÊNCIA JBS, 2015, p. 184).

A FB é controlada pela J&F que, por sua vez, é controlada pela família Batista e pelo Pinheiros Fundo de Investimento em Participações, controlado pela norte-americana Blessed Holding. Nota-se ainda que 35% das ações da JBS pertenciam ao BNDES (por meio de sua subsidiária, o BNDESPar) e à Caixa.

Tabela 13. Composição acionária JBS em 31 de dezembro de 2014.

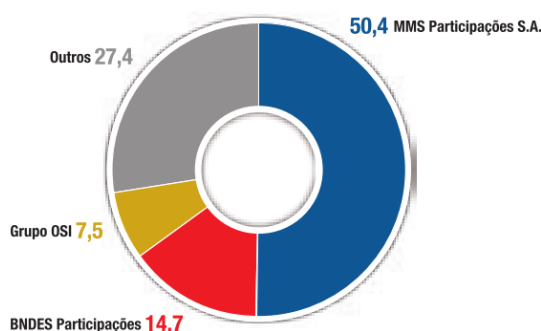
Acionista	Nº de Ações	% das Ações
Acionista controlador	1.210.305.341	41,12%
Ações em tesouraria	54.829.482	1,86%
<i>Ações em circulação</i>		
- BNDES	723.780.418	24,59%
- CAIXA	296.392.500	10,07%
- Minoritários	658.336.267	22,36%
Total das ações em circulação	1.678.509.185	57,02%
TOTAL	2.943.644.008	100,00%

Fonte: Elaborado por JBS, 2014, p. 40.

A Marfrig também recebeu investimentos do BNDES e do BNDESPar. Em 2007, o BNDESPar realizou a primeira participação acionária na empresa, direcionada ao financiamento da ampliação e aquisição de empresas. A aquisição do grupo OSI, que envolveu a compra de empresas no Brasil e na Europa pela Marfrig, incluindo a Moy Park (Reino Unido), também contou com um aporte de R\$ 715,65 milhões, por meio de compras de ações pelo BNDES. Esta última teve como objetivo predominante a internacionalização de empresas. Em 2007, a participação acionária do BNDES na Marfrig representava 3% do total de suas ações. No ano seguinte, o BNDESPar já detinha 14,7% de participação acionária da

empresa (Gráfico 10). A aquisição da Seara Brasil e suas filiais no exterior também foi apoiada pelo BNDESPar por meio de participação acionária, no valor de R\$ 169,37 milhões, com vistas à consolidação empresarial. Segundo dados do BNDES Transparência, em 2013, a participação acionária do BNDESPar na Marfrig havia aumentado para 19,6%, tendo permanecido nos anos seguintes.

Gráfico 10. Estrutura acionária Marfrig em 31/12/2008 (em %).



Fonte: Elaborado por Marfrig, 2008, p. 48.

O maior apoio do BNDESPar à internacionalização Marfrig ocorreu em 2010, quando a empresa adquiriu a americana Keystone Food. Na ocasião a Marfrig emitiu debêntures que foram adquiridas pelo BNDESPar ao valor de R\$ 2,5 bilhões.

Aportes no âmbito do BNDES FINEM, visando financiamento e reforço de capital de giro e ampliação da capacidade produtiva, também foram realizados nos anos de 2005, 2007 e 2010. Período em que a Marfrig realizou a maioria de suas aquisições. Assim, embora os aportes não estivessem diretamente relacionados à internacionalização eram importantes para reforçar o caixa da empresa. A Marfrig também teve suas operações de exportação financiadas por meio do BNDES EXIM pré-embarque (foram cerca de R\$ 226,6 milhões entre 2003 e 2014³⁵⁰), segundo dados do BNDES Transparência.

Importante ainda notar que a JBS e a Marfrig faziam parte dos projetos com entidades setoriais da APEX-Brasil. A JBS estava inserida nos programas *Brazilian Beef*, *Brazilian Pork and Brazilian Chicken* e *Brazilian Lether* e a Marfrig também integrava o *Brazilian Beef*. Em todos os casos, a APEX-Brasil, juntamente com as entidades que representam

³⁵⁰ A pesquisa considerou esse período, embora as operações efetivamente ocorreram nos anos de 2005, 2006, 2007, 2010 e 2011.

setores produtivos, desenvolveu projetos com o objetivo de promover os produtos do Brasil no mercado internacional.

Assim, embora o PBM não tenha priorizado o setor de carnes como fez a PDP, foi possível identificar medidas que beneficiaram o setor no âmbito da agenda estratégica da agroindústria. Aliás, dentre as agendas, a da agroindústria foi a que mais teve medidas. Do total de 311 medidas, 67 eram do setor sendo que, destas, 50 foram concluídas.

Portanto, quando se olha para a trajetória de internacionalização da JBS e da Marfrig fica evidente que sem os financiamentos utilizados para a realização das várias aquisições do período, não teria sido possível um crescimento tão rápido, evidenciando que, nesse caso, o papel do governo foi fator fundamental para a internacionalização das empresas, a despeito de suas vantagens competitivas. A escolha dos destinos dos investimentos, como verificado, teve como motivações questões referentes à importância dos mercados consumidores, fornecedores de matérias-primas de alta qualidade e plataformas de exportação estratégicas, tendo em vista às barreiras fitossanitárias inerentes ao setor. Para além dos aportes do BNDES, a análise revelou um importante papel da APEX-Brasil na promoção do setor de carnes, bem como da diplomacia brasileira que conseguiu avançar nas negociações para a abertura de mercados para a carne brasileira. Porém, não se identificou, nesse caso, qualquer ligação com os objetivos políticos de integração regional do Brasil na América do Sul.

5.6 Internacionalização de empresas brasileiras e o Estado: breves considerações

A análise de caso das cinco empresas brasileiras revelou que a internacionalização é, antes de tudo, uma decisão da firma que, muitas vezes está relacionada à sua própria sobrevivência no mercado. Isso ficou evidente, por exemplo, no caso da Arteccla que percebeu que se não iniciasse seu processo de expansão poderia ser “engolida” por suas concorrentes. As motivações variam de acordo com o setor, mas, geralmente, busca-se proximidade das matérias-primas e dos mercados consumidores. Porém, também podem estar relacionadas a barreiras comerciais (como medidas fitossanitárias) ou fortalecer uma posição de liderança em um mercado considerado estratégico. Quanto ao papel do Estado nos processos de internacionalização, ele parece ter-se apresentado mais relevante no caso das empresas que estavam em estágios iniciais de internacionalização como a Arteccla, JBS e Marfrig.

No caso da Arteccla, depoimentos da própria empresa revelaram a importância do apoio da APEX Brasil no fornecimento de informações de mercado. Os financiamentos

obtidos por meio da FINEP, também se revelaram importantes para o desenvolvimento tecnológico da empresa, sendo que sua internacionalização tecnológica foi algo inovador.

Nos casos da JBS e Marfrig, o papel do Estado na internacionalização das empresas parece ter ficado mais evidente, tendo em vista a forma como essas empresas se tornaram *players* globais em um curto espaço de tempo. As concessões de empréstimo por meio do BNDES e a participação acionária do BNDESPAR foram de grande importância para que tais empresas conseguissem viabilizar seus processos de fusão e aquisição internacionais.

O BNDES também concedeu vultosos empréstimos à empresa Gerdau e o BNDESPAR também era acionário da empresa. No entanto, nenhum dos financiamentos se referiu a operações específicas de internacionalização, embora possam ter contribuído para a saúde financeira da empresa no âmbito nacional, viabilizando a realização de novas aquisições internacionais em um contexto favorável.

Quanto à Odebrecht, elementos inerentes à política externa brasileira demonstraram-se como relevantes. O fato de o Brasil ter dado prioridade à integração sul-americana, a maior convergência de ideias entre os novos presidentes eleitos e novos modelos de regionalismo foram fatores que favoreceram o aumento das obras de infraestrutura na região. Mais uma vez o BNDES também teve papel fundamental. No entanto, a Odebrecht já estava presente e era competitiva nesses países. De qualquer forma, elementos de política de Estado foram favoráveis à expansão de sua atuação na região.

No entanto, mesmo no caso da Odebrecht, cujas obras financiadas pelo BNDES eram vinculadas ao discurso integracionista brasileiro com a região Sul-Americana, pôde-se notar uma postura reticente dos países quanto à presença da empresa na região. O mesmo pôde ser notado no caso da Gerdau no Peru, onde lideranças locais demonstravam-se preocupadas em não deixar o país se tornar uma plataforma de exportação de produtos brasileiros. Exemplos como estes revelam que ainda há muito que se avançar em termos de um modelo de integração regional que consiga trazer desenvolvimento econômico para todos os países da região e que, apesar de alguns avanços, o caminho em direção de uma integração econômica e produtiva ainda está muito distante, prevalecendo os interesses individuais de cada Estado e das empresas. Esta discussão será aprofundada no capítulo seguinte.

Por fim, mas não menos importante, deve-se ressaltar como a relação entre Estado e empresas pode revelar-se problemática. As inúmeras investigações envolvendo empresas brasileiras, seja no Brasil, seja no exterior, têm revelado que há ainda um longo caminho a ser percorrido pelo Brasil – e também por outros países – para que se consiga construir um projeto nacional de desenvolvimento que traga desenvolvimento sustentado e bem-estar social

a todos. Certamente, esse caminho deve ser perpassado por mudanças na estrutura ou contexto institucional da sociedade. Instituições essas que não se restringem a aspectos formais, regulamentadas por leis e contratos, mas que também envolvem instituições informais relativas a valores e crenças os quais guiam as ações dos indivíduos (que, em última instância, são quem dão vida às instituições formais, sejam elas públicas ou privadas) e que, atualmente, em sua maioria, têm prescindido de valores republicanos.

6 INTEGRAÇÃO REGIONAL COM A AMÉRICA DO SUL: OPORTUNIDADES E DESAFIOS DE UM DESENVOLVIMENTO CONJUNTO

Em trabalho anterior³⁵¹, argumentamos que a importância atribuída pelo governo Lula da Silva (2003-2010) à região sul-americana atendia a fins políticos e econômicos do Brasil. Do ponto de vista político, estava ligado à estratégia brasileira, predominante no período, de diversificação de parcerias³⁵² e de uma maior aproximação com os países do chamado “sul global”. Os argumentos defendidos foram de que a região sul-americana foi considerada estratégica para a construção de uma liderança regional do Brasil entendida pelos *policy makers* brasileiros como necessária para que o país conseguisse atuar de forma mais proativa no cenário internacional. Do ponto de vista econômico, a América do Sul foi compreendida como um espaço importante para a expansão do capital nacional brasileiro (SARAIVA, 2010) e, portanto, para seu “novo projeto nacional” de desenvolvimento que buscava inserir o Brasil de maneira soberana no sistema internacional e, para tanto, colocava o Estado como importante para dar suporte ao desenvolvimento em parceria com atores privados³⁵³. Afirmava-se ainda que esta maior atuação de empresas brasileiras na região, com apoio estatal, sobretudo por meio de financiamentos do BNDES, fora beneficiada pelo surgimento de um novo modelo de regionalismo chamado na literatura de estrutural (SOARES DE LIMA, COUTINHO, 2006; RIBEIRO, KFURI, 2010) ou pós-liberal (MOTTA VEIGA, RÍOS, 2007; 2008) – ao qual também é atribuída a nomenclatura de pós-hegemônico (RIGIROZZI, 2010).

Nosso argumento desenvolveu-se principalmente com base na literatura especializada em política externa brasileira e nos discursos presidenciais e da diplomacia, buscando identificar o papel da América do Sul na inserção internacional do Brasil. No entanto, ainda que se tenha colocado a importância econômica da América do Sul e do MERCOSUL para o Brasil, foram priorizados aspectos políticos. Porém, ao final da pesquisa percebeu-se a importância de se avançar no debate sobre a internacionalização de empresas brasileiras na

³⁵¹ Rocha (2013). *O papel da América do Sul na inserção internacional do Brasil: uma análise do governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010)*.

³⁵² A estratégia brasileira de diversificar parceiros como forma de atuar de maneira mais autônoma no cenário internacional foi definida por Vigevani e Cepaluni (2011) como “autonomia pela diversificação”, que significa “a adesão do país aos princípios e às normas internacionais por meio de alianças Sul-Sul, inclusive regionais, e de acordos com parceiros não tradicionais, como China, Ásia-Pacífico, África, Europa Oriental, Oriente Médio etc., com o objetivo de reduzir as assimetrias e aumentar a capacidade de barganha internacional do país em suas relações com países mais poderosos, como os Estados Unidos e a União Europeia (VIGEVANI, CEPALUNI, 2011, p. 36).

³⁵³ Como discutido no capítulo 3, Cervo (2008) atribuiu o nome de Estado Logístico a este modelo de inserção internacional apoiado pelo Estado, mas não sendo ele o agente do desenvolvimento, função esta transferida à sociedade.

América do Sul e as possíveis consequências para o avanço dos processos de integração regional sul-americana, sobretudo em relação ao MERCOSUL, onde a integração produtiva fora colocada como um objetivo estratégico da política industrial do segundo governo Lula da Silva. Nesse sentido, este trabalho surgiu em uma tentativa de suprir lacunas presentes em pesquisa anterior e aprofundar o debate em torno da relação entre o Brasil e a região sul-americana, a partir de um ponto de vista analítico que desse prioridade à questão do desenvolvimento econômico nacional e regional. Embora a pesquisa tenha caminhado para a uma discussão centrada no papel das políticas industriais e de integração regional nos processos de internacionalização de empresas brasileiras na América do Sul, o tema da América do Sul (e do MERCOSUL) e de seu papel no desenvolvimento econômico brasileiro continuou compondo o “pano de fundo” desta pesquisa.

Assim, este último capítulo tem o objetivo de discutir a importância da América do Sul e da integração regional para o desenvolvimento econômico. Na primeira parte, argumentos presentes em trabalho anterior³⁵⁴ relativos à política externa brasileira e a integração regional sul-americana são retomados e expandidos, abrangendo também o governo Rousseff (2011-2014). Em seguida, discute-se a importância da integração regional para o desenvolvimento econômico, sobretudo de países em desenvolvimento como o Brasil. Por fim, são colocados os limites e os desafios que envolvem a integração produtiva regional, com foco no caso do MERCOSUL.

6.1 A política externa brasileira e a América do Sul: retomando e expandindo argumentos

Durante os dois mandatos de Lula da Silva (2003-2010), a América do Sul e o MERCOSUL foram considerados prioridades da política externa brasileira (ROCHA, 2013). No governo Rousseff (2011-2014), no entanto, a ênfase dada à região perde força, em um contexto em que a imagem externa do Brasil também se arrefece.

A prioridade dada pelo Brasil à região pode ser explicada, por um lado, pelo objetivo brasileiro de buscar um maior protagonismo no cenário internacional e da percepção, por parte dos *policy makers*, de que, em razão de sua condição de “potência emergente”³⁵⁵ (SCHIRM, 2009), o país somente conseguiria resultados efetivos a partir da cooperação com outros países, seja no âmbito de fóruns internacionais, seja por meio da construção de uma

³⁵⁴ Rocha (2013).

³⁵⁵ Não há consenso na literatura quanto a melhor nomenclatura a ser utilizada para definir países como o Brasil, China, Rússia e Índia. Hurrell (2006), por exemplo, utiliza o termo “*would-be great powers*” e também o termo “potência intermediária” (HURRELL, 2000).

liderança regional (SARAIVA, 2010)³⁵⁶. Por outro lado, há o aspecto econômico do argumento o qual dialoga de maneira mais direta com esta pesquisa que coloca a América do Sul como espaço importante para a expansão das empresas brasileiras.

Segundo Saraiva (2010), tanto a postura mais proativa do Brasil no cenário internacional, em busca de reformas dos regimes internacionais em prol dos países menos desenvolvidos, quanto a prioridade dada ao Brasil à região sul-americana estariam vinculadas ao que a autora denominou de corrente de pensamento “autonomista” predominante dentro do Itamaraty, durante o governo Lula da Silva³⁵⁷. Como já discutimos em outros trabalhos e também no capítulo quarto desta tese, os “autonomistas”, do ponto de vista da importância econômica atribuída à região, eram “defensores do pensamento desenvolvimentista, identificam a integração como um instrumento de acesso a mercados externos, e como elemento capaz de abrir novas perspectivas para a projeção das indústrias brasileiras no exterior” (SARAIVA, 2010, p. 7). Celso Amorim e Samuel Pinheiro Guimarães eram, de acordo com Saraiva (2010), os principais nomes dentro dessa corrente. Paralelamente, teria se desenvolvido um grupo externo ao Itamaraty, com uma visão mais ideológica em relação à integração e favorável ao seu aprofundamento (SARAIVA, 2010).

Durante o governo Rousseff, os autonomistas continuaram como corrente predominante, porém, este grupo mais autônomo, posteriormente chamado por Saraiva (2013) de “comunidade epistêmica pró-integração” perdeu força. No que tange à América do Sul, a autora afirma que a região perdeu peso relativo nos interesses globais do Brasil, muito devido ao próprio perfil da presidente que, ao contrário de Lula da Silva, não demonstrou a mesma vontade política de construir uma liderança brasileira na região (SARAIVA, 2013).

Pecequillo e Alves do Carmo (2015) também destacam que, no governo Dilma, houve uma inflexão na política externa brasileira. Para alguns, as razões dessa mudança estariam relacionadas à relação com os Estados Unidos e com tema dos direitos humanos cuja “indicação do Embaixador Antonio Patriota, ex-Embaixador do Brasil em Washington, foram apresentadas como correções de rumo e de reenquadramento à órbita norte-americana” (PECEQUILLO, ALVES DO CARMO, 2015, p. 80). Para outros, a política externa de Dilma era uma continuidade de seu antecessor, com um estilo mais moderado tanto da presidência

³⁵⁶ Para uma discussão sobre a importância do apoio de outros países, principalmente países vizinhos, para que potências emergentes consigam alcançar seus objetivos no âmbito internacional ver Schrim (2009) e seu conceito de *followers* (“seguidores”). Saraiva (2010) também afirma que o Brasil buscou construir uma liderança regional, pois parte da diplomacia do período (os “autonomistas”) que compreendia que tal liderança possibilitaria uma melhor inserção internacional do país.

³⁵⁷ Durante o governo Cardoso predominara, segundo Saraiva (2010), uma corrente de pensamento chamada de “institucionalistas pragmáticos”.

quanto de seus chanceleres (Patriota em substituição à Celso Amorim) (PECEQUILLO, ALVES DO CARMO, 2015). Para Pecequillo e Alves do Carmo (2015), no início de seu mandato Dilma, de fato, buscou rever as relações com os Estado Unidos e, ao mesmo tempo, adotou uma postura regional e nas instituições multilaterais – como IBAS e BRICS – “menos intensa e sistemática”. No entanto, o que mais se destacou em relação à diferença entre a política externa brasileira de Lula e Dilma fora a postura do país frente aos seus vizinhos sul-americanos que não mais se apresentava como uma liderança dos processos de integração na região (PECEQUILLO, ALVES DO CARMO, 2015, p. 82).

De fato, quando se analisa o discurso de posse do ministro das Relações Exteriores Antônio Patriota, nota-se um tom mais ameno em relação ao papel do Brasil no cenário internacional e regional e uma postura mais cooperativa do que de liderança, como aparecia no governo anterior. A diplomacia não mais apresentava o Brasil como o representante regional nos organismos e arenas de debate internacionais nem como o “condutor” do processo de integração da América do Sul, como se pode notar pelas passagens abaixo:

É possível afirmar que, entre os polos que configuram a nova geopolítica deste início de século, o Brasil, com sua tradição de paz e tolerância, se posiciona como um ator que reúne características privilegiadas para a promoção de modelos mais inclusivos de desenvolvimento e para o fortalecimento da cooperação entre as nações por intermédio de mecanismos de governança mais representativos e legítimos (PATRIOTA, 2011, p. 30).

Ancorados em nosso entorno sul-americano, teremos a nossa disposição um MERCOSUL robusto e uma UNASUL crescentemente coesa. Compete-nos completar a transformação da América do Sul em um espaço de integração humana, física, econômica, onde o diálogo e a concertação política se encarregam de preservar a paz e a democracia [...]. Caberá aos governos trabalhar mais e melhor para cobrir as lacunas de conhecimento e interação que ainda caracterizam o relacionamento entre os países da região [...]. Não se faz integração sem diálogo permanente, sem engajamento intelectual e até mesmo, diria eu, sem emoção e idealismo (PATRIOTA, 2011, p. 31).

O discurso da presidente Rousseff por ocasião da formatura da Turma 2011/2015 do Instituto Rio Branco enfatizava a tradição universalista do Brasil que, embora tenha dado ênfase nos últimos anos à relação Sul-Sul, não afastou o país de suas relações “extremamente qualificadas” com os países desenvolvidos como Estados Unidos e os países da União Europeia. Ademais, reforça o papel da América do Sul como espaço de cooperação e de diálogo, não apenas econômico, mas político, social e cultural.

O mundo multipolar que está se desenhando exige que a América do Sul dê uma resposta conjunta aos desafios, ao mesmo tempo aprofundando sua integração econômica, social, política e cultural, em matéria de economia, relações comerciais e investimento, em matéria de defesa, em matéria do diálogo e da articulação política, fazendo com que esta região seja capaz, ela mesma, de solucionar os seus problemas e não necessite de nenhuma intervenção externa a ela (ROUSSEFF, 2013, p. 72).

Assim, embora a integração regional sul-americana tenha continuado a integrar os objetivos da política externa brasileira, a postura adotada frente aos países vizinhos diferiu daquela adotada nos oito anos anteriores e se mostrou como um reflexo da postura brasileira em outras arenas internacionais. De qualquer forma, iniciativas como a integração produtiva com a América do Sul continuaram na pauta do governo, ainda que com poucos avanços significativos.

Deve-se ressaltar que a prioridade conferida pelo Brasil à América do Sul e ao MERCOSUL, inclusive com a inclusão do tema da integração produtiva como um objetivo da política industrial do país, deu-se em um contexto em que ocorriam mudanças na política dos países sul-americanos, com eleições de governos mais à esquerda do espectro político, e na própria concepção de regionalismo que passa a abranger temas para além dos comerciais. Tal contexto parecia favorável aos processos de integração regional, em termos de uma integração mais profunda, e de avanços na construção de modelos de desenvolvimento econômico regionais conjuntos e de formas de inserção internacional mais autônoma.

O chamado regionalismo aberto, que vigorou durante a década de 1990, surgiu em um contexto caracterizado pelo esgotamento do modelo de substituição de importações e pela crise macroeconômica que atingiu os países da região latino-americana na década de 1980. Ademais, fora impulsionado pela percepção negativa quanto aos resultados das negociações multilaterais de comércio, pelo lançamento de uma área de livre comércio na América do Norte e pelo exemplo bem-sucedido da integração europeia (CAVALCANTE DE OLIVEIRA, 2014). Tudo isso em meio a uma conjuntura internacional que apontava para a necessidade de mudanças, isto é, maior abertura econômica e desregulamentação do comércio.

O objetivo dessa estratégia era a inserção “competitiva” das economias latino-americanas no mercado internacional por meio, não mais do fechamento das economias e da substituição de importações, mas da eliminação de barreiras comerciais entre os países da América Latina e destes com terceiros países. Por essa razão, a CEPAL denominou o novo modelo de regionalismo de regionalismo aberto, isto é,

[...] un proceso de creciente interdependencia económica a nivel regional, impulsado tanto por acuerdos preferenciales de integración como por otras políticas en un contexto de apertura y desreglamentación, con el objeto de aumentar la competitividad de los países de la región y de constituir, en lo posible, un cimiento para una economía internacional más abierta y transparente (CEPAL, 1994, p. 8).

Deve-se recordar que o MERCOSUL foi criado no contexto do regionalismo aberto. No entanto, vale lembrar que no projeto inicial previsto na Declaração de Iguazu assinada pelos presidentes brasileiro e argentino em 1985 – que fora seguido pela assinatura da Ata para a Integração Brasileiro-Argentina e do Programa de Integração e Cooperação Econômica, em 1986, e do Tratado de Integração Cooperação e Desenvolvimento, em 1988 – havia uma preocupação com o estabelecimento de prazos e normas reais para a integração de um espaço econômico comum. Nesse sentido, o Tratado de 1988 era pautado nos princípios do gradualismo, flexibilidade, equilíbrio e simetria e previa a constituição de um mercado comum em duas etapas (BRASIL, ARGENTINA, 1988³⁵⁸). Como afirma Costa Vaz (2002, p. 95), “tratava-se de um esforço para promover a abertura mútua e seletiva de ambos os mercados e a complementação econômica com base em aproximações setoriais, embora mantendo, cada país, mecanismos de proteção diante de terceiros”.

Na década de 1990, com as eleições de Collor de Mello no Brasil e de Menem na Argentina, ambos de inclinação econômica liberal, e em um contexto marcado pelo Consenso de Washington e pelo regionalismo aberto, houve uma inflexão no projeto inicial de integração regional entre Argentina e Brasil. O MERCOSUL nasce assim, pela assinatura, em 1991, do Tratado de Assunção por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, com o objetivo de se constituir um mercado comum no prazo de quatro anos dentro da concepção do regionalismo aberto, ou seja, tendo como objetivo o aumento do comércio intrarregional sem a exclusão das relações com terceiros países³⁵⁹.

No entanto, as expectativas positivas em torno da ideia de que a maior abertura comercial traria maior desenvolvimento econômico aos países começam a perder força no início dos anos 2000. Crescimento econômico se desacelerando, endividamento e maior consciência a respeito dos custos sociais do neoliberalismo (RIGIROZZI, 2010) foram alguns fatores que contribuíram para que se despertasse para a necessidade de mudanças. Nesse contexto, o eixo político regional começa a se deslocar mais à esquerda com as eleições de

³⁵⁸ Disponível em: < <http://www.abacc.org.br/?p=3415>>. Acesso em: 25 out. 2016.

³⁵⁹ Na página oficial brasileira do MERCOSUL afirma-se ainda que o bloco é caracterizado por este tipo de regionalismo. Disponível em: <<http://www.mercosul.gov.br/saiba-mais-sobre-o-mercosul>>. Acesso em: 25 out. 2016.

governos como o de Lula da Silva (Brasil), Néstor e Cristina Kirchner (Argentina), Evo Morales (Bolívia), Michelle Bachelet (Chile), Fernando Lugo (Paraguai), Tabaré Vázquez (Uruguai), Hugo Chávez (Venezuela) e Rafael Correa (Equador). Concomitantemente, novas formas de integração e de cooperação regional começam a ser pensadas e implementadas. Outras já existentes são revisadas ou “relançadas”, como foi o caso do MERCOSUL. De maneira geral, pode-se afirmar que, tanto no nível nacional quanto regional, o Estado passa a ser colocado novamente como ator relevante.

No plano nacional, de maneira geral, há uma retomada das ideias desenvolvimentistas, do papel do Estado como ator estratégico do desenvolvimento econômico e da busca por uma inserção mais autônoma no sistema internacional, principalmente em relação aos Estados Unidos. Importante também destacar que, em razão dos atentados de 11 de setembro de 2001, há um enfraquecimento relativo da influência norte-americana na região, cuja política externa volta-se para questões de segurança e de combate ao terrorismo. Segundo Soares de Lima e Coutinho (2006), os atentados de 11 de setembro revelaram uma preocupação com os Estados “falidos” que poderiam ser hóspedes de redes terroristas internacionais e, conseqüentemente, a percepção da necessidade de criar mecanismos institucionais onde os Estados periféricos tivessem representação. Assim, tais Estados deixam de ter apenas importância enquanto “espaço de fluxo” econômico-comercial e recobram seu papel na arena política internacional (SOARES DE LIMA, COUTINHO, 2006).

Ainda que os analistas concordem que o regionalismo sul-americano começou a sofrer mudanças a partir dos anos 2000, não há consenso na literatura quanto a melhor nomenclatura a ser utilizada para classificá-lo. Isso porque parece não ser possível reunir em apenas um modelo os diversos projetos de integração regional que coexistiram (e coexistem) nesse período. Assim, dependendo do foco da análise adotada por cada autor, uma nomenclatura é utilizada, das quais se destacam: regionalismo estrutural (SOARES DE LIMA, COUTINHO, 2006; RIBEIRO, KFURI, 2010), regionalismo pós-liberal (MOTTA VEIGA, RÍOS, 2007; 2008; SERBÍN, 2010), ou regionalismo pós-hegemônico (RIGIROZZI, 2010).

As análises que definem o regionalismo como estrutural têm como foco a integração física regional. Soares de Lima e Coutinho (2006) destacam que, no plano regional, o conceito de região deixa de significar mero “espaço de fluxo”, como no regionalismo aberto, e passa a haver uma maior valorização física e política das regiões concebidas como “espaço de lugares nacionais” (SOARES DE LIMA, COUTINHO, 2006, p. 4). Esta mudança de concepção a respeito do conceito de região e a ênfase na integração física regional trouxeram ao Estado novos desafios e tarefas, sobretudo do ponto de vista operacional:

O regionalismo aberto exige menor capacidade operacional do Estado e depende mais dos agentes econômicos do mercado, por isso é mais identificado com o contexto da globalização e da redução das capacidades e da autonomia do Estado. A integração física depende não apenas da maior capacidade de coordenação dos Estados, como da existência de suficiente poder infra-estrutural dos mesmos, já que supõe uma visão estratégica da região e, portanto, atores com capacidade estratégica como são os Estados, ao contrário dos atores do mercado (SOARES DE LIMA; COUTINHO, 2006, p. 4-5).

Para além da integração física, outros temas passaram a integrar a agenda do regionalismo sul-americano. Questões como integração produtiva, criação de cadeias de valor, cooperação política e redução de assimetrias também passaram a fazer parte das discussões em torno dos projetos de integração regional que surgem nesse período como a UNASUL, ALBA-TCP e CELAC, além de entrarem na pauta de processos de integração já em curso como o MERCOSUL. Havia uma percepção da necessidade de se ir além dos temas comerciais que eram o foco do regionalismo aberto, de ênfase liberal. Por isso, alguns autores, denominaram esse novo modelo de regionalismo de “pós-liberal”.

Motta Veiga e Ríos descrevem como sua principal característica:

[...] o fato de estar vinculado a uma crítica ampla ao paradigma liberal que inspirava as iniciativas de integração intra-regionais durante os anos 90, mas também grande parte da agenda doméstica de política econômica nos países da região (...). Esse oscila entre uma agenda integracionista de cunho “desenvolvimentista” – que tem dificuldades para lidar com a agenda da liberalização comercial – e uma agenda claramente anti-liberal e de formação de coalizões de países afins ideologicamente (MOTTA VEIGA, RÍOS, 2007, p. 5).

O conceito “pós-liberal” está ligado principalmente à estratégia de desenvolvimento adotada pelos países que, no contexto do regionalismo aberto, era marcadamente liberal e que, no regionalismo dos anos 2000, passa a ter características desenvolvimentistas e a ser denominado, portanto, de “pós” liberal. Este regionalismo, todavia, não se apresentou ideologicamente homogêneo. Ao mesmo tempo em que havia projetos fortemente antiliberais, outros tentaram conciliar liberalização comercial com uma agenda desenvolvimentista, como apontam Motta Veiga e Ríos (2008). Além disso, no mesmo período conviveram formas de integração marcadamente liberais, o que evidencia a não homogeneidade do que tange ao “pós-liberalismo” regional sul-americano dos anos 2000.

Deve-se assim destacar que, embora o Estado tenha adquirido novamente papel estratégico no desenvolvimento econômico, na maioria dos países da América do Sul,

elementos da ortodoxia continuaram presentes como a disciplina fiscal e a importância da iniciativa privada (BOSCHI, GAITÁN, 2008). Como analisado nos capítulos anteriores, o caso brasileiro é um exemplo disso. Ademais, preceitos do regionalismo aberto continuavam presentes em políticas adotadas por vários países da região. Desse modo, ainda que na América do Sul, a percepção de que as reformas liberais da década anterior não geraram o crescimento econômico esperado tenha levado alguns países a buscarem novas formas de inserção, estas formas variaram de país para país, de acordo com suas especificidades políticas e econômicas as quais puderam ser percebidas pelas estratégias de inserção econômicas internacionais adotadas:

De um lado, alguns países buscam ampliar sua integração à economia internacional implementando políticas de abertura comercial para bens e serviços e de estabilidade de regras e proteção aos investimentos estrangeiros. Esses são os países que negociaram ou gostariam de iniciar negociações com os EUA e que, à exceção do Chile, fazem parte de esquemas sub-regionais de integração que pretendem ser uniões aduaneiras [...] De outro lado, consolidou-se um grupo de países que resistem não apenas a realizar movimentos mais expressivos de abertura comercial, mas também a assumir compromissos com regras em serviços e investimentos nos acordos comerciais. Esses são os países que resistem a avançar em negociações com os EUA (Argentina, Brasil, Venezuela e Bolívia) (MOTTA VEIGA, RÍOS, 2007, p. 17).

Portanto, não obstante a existência do que poderíamos chamar de uma “visão de mundo” em comum a respeito do papel da região no sistema internacional, não se pode afirmar que tenha havido um “consenso sul-americano” ou “latino-americano” no período. Ainda que, como afirmam Soares de Lima e Coutinho (2006, p. 11), a despeito da heterogeneidade que caracteriza os governos progressistas da região, havia um elemento comum que os unia que era “questionamento das proposições liberais hegemônicas no fim do século XX”, tais governos ocupavam diferentes posições no espectro político que iam de uma esquerda moderada (na qual os autores incluem o Brasil) à extrema esquerda (Venezuela). Estas diferenças se traduziriam nas novas iniciativas de integração regional que surgiram, dependendo do país que as tenham conduzido.

Por não terem constituído um modelo hegemônico de integração regional, tal qual havia no regionalismo aberto, é que alguns autores denominam o atual regionalismo de “pós-hegemônico”. Segundo Rigirozzi (2010), não é possível afirmar que exista atualmente na América Latina um modelo único e hegemônico de política econômica. Para a autora, as formas atuais de cooperação regional abrangem aspectos de regionalismos anteriores ao

mesmo tempo em que buscam novas formas que consigam dar resposta aos atuais desafios no novo contexto global e regional. Há, portanto, uma “sobreposição” (*overlapping*) de modelos de regionalismo (RIGIROZZI, 2010).

Dentro do regionalismo pós-liberal (também chamado pelo autor de pós-neoliberal), Serbín (2010) identificou duas tendências relacionadas aos processos de integração regional da América do Sul. A primeira está relacionada ao Brasil e a UNASUL e corresponde a um modelo de integração que resgata a visão produtivista do regionalismo aberto e que busca a diversificação dos vínculos no nível internacional de modo a melhorar os níveis de autonomia dos países. A segunda tem como representante a Venezuela e a ALBA cuja postura é marcada por uma ideologia antiliberal totalmente contrária aos Estados Unidos e à economia de mercado (SERBÍN, 2010)³⁶⁰.

A UNASUL (União de Nações Sul-Americanas) nasce em 2008, durante a Terceira Cúpula de Chefes de Estado, realizada em Brasília. Porém, seu projeto começa a ser delineado já no início dos anos 2000, cujo marco foi a Primeira Reunião de Presidentes da América do Sul – também chamada de Cúpula de Brasília – realizada entre o final de agosto e início de setembro daquele ano. Na ocasião, sob a liderança brasileira, foi lançada a IIRSA (Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana) cujo projeto tinha como objetivo central “impulsar la integración y modernización de la infraestructura física bajo una concepción regional del espacio suramericano” (COMUNICADO DE BRASÍLIA, 2000)³⁶⁰.

A IIRSA surge a partir de uma preocupação dos presidentes da América do Sul de melhorar a infraestrutura física da região:

[...] en especial en las áreas de energía, transportes y comunicaciones, con la finalidad de configurar ejes de integración y de desarrollo económico y social para el futuro espacio económico ampliado de la región, teniendo presente, en particular, la situación de los países que enfrentan dificultades geográficas para tener acceso por vía marítima a los mercados internacionales (COMUNICADO DE BRASÍLIA, 2000, s/p).

A leitura do Comunicado de Brasília (2000) e do Plano de Ação para a Integração da Infraestrutura Regional na América do Sul (2000) revela uma preocupação com a integração econômica entre os países da região e destes com mercado externo – além do objetivo de atrair capitais extrarregionais – o que revela que a IIRSA foi pensada a partir de um modelo de regionalismo aberto. Outra preocupação era com os financiamentos dos projetos que

³⁶⁰ Rigirozzi (2010) também afirma que a UNASUL, ao mesmo tempo em que busca mercados externos, busca uma postura mais autônoma no sistema internacional, ao passo que a postura da ALBA é muito mais radical e totalmente oposta ao neoliberalismo.

deveriam contar, além de parcerias governamentais, com financiamentos do setor privado e instituições financeiras multilaterais. Nesse sentido, o papel dos Estados seria fundamental, pois apenas eles teriam a “capacidade de coordenação” vinculada a uma “visão estratégica de região” tal qual se referiam Soares de Lima e Coutinho (2006), o que revelaria a característica estrutural da iniciativa.

Essa realidade oferece um contraponto significativo à década anterior quando políticas públicas deste caráter, que contavam com forte papel do Estado, haviam sido substituídas pela lógica neoliberal das privatizações. Com a IIRSA, as iniciativas voltam a partir do Estado em forma de políticas públicas, ainda que o financiamento não seja somente restrito a este ator, criando-se modalidades para a atração de parcerias com empresas privadas. As interações entre o Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES) brasileiro, empresas multinacionais privadas e públicas como a Odebrecht e Petrobrás, somadas às ações de organismos de financiamento regionais e globais como o Banco Mundial (BIRD), o Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF), Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) exemplificam estas novas modalidades de planejamento, investimento e desenvolvimento (PECEQUILLO, ALVES DO CARMO, 2015, p. 64-65).

Ou seja, ao mesmo tempo em que o Estado retoma seu papel enquanto coordenador (e também financiador) da integração regional, ele o faz em interação com setores privados. Para retomarmos Cervo (2008, p. 201), o Estado forneceu “suporte e apoio logístico” para as atividades que foram realizadas pelo setor privado.

Ribeiro e Kfuri (2010, p. 9), ao analisarem o regionalismo estrutural (expressão dos autores), atrelam este novo tipo de integração às oportunidades para o Brasil em termos de inserção internacional e desenvolvimento econômico nacional por meio da expansão dos investimentos brasileiros na região. Para os autores, ao mesmo tempo em que se constituiu na América do Sul um novo tipo de regionalismo, o Brasil mudou sua estratégia de inserção internacional caracterizada agora pela “revalorização do capital nacional com ênfase no processo de internacionalização das empresas” (RIBEIRO, KFURI, 2010, p. 18). Assim, “o processo de expansão do capitalismo brasileiro estaria relacionado a estratégias nacionais de desenvolvimento, bem como a uma visão geopolítica no plano regional” na medida em que também poderiam contribuir para o desenvolvimento da região e para sua inserção mais autônoma no âmbito internacional (RIBEIRO, KFURI, 2010, p. 18). Assim, haveria uma complementaridade potencial entre “as iniciativas regionais, a internacionalização das empresas brasileiras e as políticas domésticas para o desenvolvimento nacional e regional” (RIBEIRO, KFURI, 2010, p.26). No entanto, embora concordemos que a internacionalização

de empresas na América do Sul possa ser uma estratégia tanto para o desenvolvimento nacional quanto regional, deve-se ressaltar a necessidade de ser acompanhada pela coordenação de políticas econômicas e produtivas caso contrário, pode significar apenas benefícios para o país maior ou mais desenvolvido, sem consequências positivas para o processo de integração regional, como será discutido em seguida.

Portanto, é nesse contexto que se insere a questão da internacionalização das empresas brasileiras na região, particularmente, das construtoras e do papel do governo brasileiro, por meio do BNDES, como agente financiador de obras de infraestrutura na região. O “retorno” do Estado como agente do desenvolvimento, seja em nível nacional, seja em nível regional – em um contexto de expansão capitalista – propiciaram as condições favoráveis para a ampliação de financiamentos ao setor privado, neste caso, particularmente das empresas de engenharia e construção e também para o aumento de obras na região. No entanto, embora o governo brasileiro enfatizasse em seus documentos e discursos oficiais a importância de tais financiamentos para a integração regional, várias das obras financiadas não tinham relação direta com a integração regional, como se evidenciou na análise de caso da Odebrecht. De qualquer forma, justificavam-se os financiamentos concedidos tanto no âmbito interno quanto externo, ao mesmo tempo em agregava-se ao país uma imagem de *paymaster*³⁶¹ da integração que, de nosso ponto de vista, ainda é muito limitada.

Com a entrada em vigência do Tratado Constitutivo da UNASUL, em 2011, os projetos de integração infraestrutural são incorporados pela COSIPLAN e a IIRSA passa a funcionar com seu “foro técnico”.

Segundo o Artigo 2º do Tratado Constitutivo da UNASUL,

A União de Nações Sul-americanas tem como objetivo construir, de maneira participativa e consensuada, um espaço de integração e união no âmbito cultural, social, econômico e político entre seus povos, priorizando o diálogo político, as políticas sociais, a educação, a energia, a infra-estrutura, o financiamento e o meio ambiente, entre outros, com vistas a eliminar a desigualdade socioeconômica, alcançar a inclusão social e a participação cidadã, fortalecer a democracia e reduzir as assimetrias no marco do fortalecimento da soberania e independência dos Estados (UNASUL, 2008, s/p).

Assim, ao se verificar os objetivos específicos elencados no Tratado, nota-se uma gama enorme de temas que envolvem questões como cooperação política, objetivando uma

³⁶¹ O conceito refere-se à capacidade e à vontade de um ator arcar com os custos da integração regional (MATTLI, 1999 apud MALAMUD, 2008).

melhor inserção da região no cenário internacional; integração energética, financeira, industrial e produtiva; medidas visando maior justiça social e diminuição das assimetrias; cooperação tecnológica e científica entre os países membros; dentre outros temas. O Tratado mencionava até mesmo o objetivo de “consolidação de uma identidade sul-americana através do reconhecimento progressivo de direitos a nacionais de um Estado Membro residentes em qualquer outro Estado Membro, com o objetivo de alcançar uma cidadania sul-americana” (TRATADO CONSTITUTIVO UNASUL, 2008). Assim, a incorporação de elementos pós-liberais coexistiu com projetos de infraestrutura com vistas à ampliação comercial intra e extra-regionais. No entanto, como bem lembra Serbín (2010), optou-se por priorizar temas políticos aos comerciais e econômicos em razão da divergência de visões existente entre Brasil e Venezuela.

No caso do MERCOSUL, como já havíamos discutido em outro trabalho (ROCHA, 2013), pôde ser notada uma série de iniciativas políticas e institucionais que iam ao encontro da lógica do regionalismo pós-liberal, pois abrangia temas como redução das assimetrias, cooperação técnico-científica e maior participação social. Dentre tais iniciativas, destacam-se:

- 1) Lançamento dos “Objetivos 2006”, por ocasião da XXIV Reunião de Cúpula do MERCOSUL realizada em 2003. A iniciativa resultou em um programa de trabalho (Programa de Trabalho do Mercosul 2004-2006) que abrangia temas comerciais (como integração produtiva e macroeconômica), sociais (maior participação social), institucionais (criação do Parlamento e do Tribunal Permanente de Revisão do Mercosul) e uma nova agenda de integração que previa ações como cooperação técnica e projetos de infraestrutura.
- 2) Assinatura do “Consenso de Buenos Aires”, por Argentina e Brasil, por meio do qual os países firmavam compromissos em torno de temas como desenvolvimento econômico com justiça social, processo de integração mais democrático e maior eficiência, eficácia e transparência de suas instituições (ARGENTINA, BRASIL, 2003).
- 3) Avanços institucionais: Criação do Tribunal Permanente de Revisão (TPR), do Parlamento do Mercosul (PARLASUL) e do Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM).

Para alguns autores como Pecequillo e Alves do Carmo (2015), o MERCOSUL passa no período por uma expansão e aprofundamento. A expansão se deve à entrada da Venezuela em 2012 e ao processo de adesão da Bolívia, assinado pelos países membros em 2015, mas

ainda em andamento. A criação do FOCEM e do PARLASUL seria apontado como um aprofundamento da integração. No entanto, apesar dessas instituições serem importantes, suas ações ainda são limitadas e dependentes da vontade política dos presidentes de seus países membros sem que exista uma instância decisória autônoma no âmbito do bloco. Nesse sentido, entende-se que não é possível que se fale em um aprofundamento da integração, mas apenas em expansão, tanto no que diz respeito à entrada de novos membros, quanto ao aumento da abrangência de temas.

Se UNASUL e MERCOSUL podem ser compreendidos como processos de integração que agregam elementos do regionalismo aberto e do regionalismo pós-liberal, a ALBA (Alternativa Bolivariana para as Américas) tem como característica marcante um discurso antimercado e antiamericano, como ressalta Serbín (2010).

A ALBA nasce a partir de uma proposta do presidente venezuelano Hugo Chávez de criar uma “verdadeira integração latino-americana e caribenha”, a qual foi proclamada na III Cúpula de Chefes de Estado e de Governo da Associação de Estados do Caribe, realizada na Ilha Margarita, em dezembro de 2001. Oficialmente criada, em 2004, durante a I Cúpula de La Habana, em Cuba, o objetivo da ALBA era avançar no processo de integração entre Venezuela e Cuba e com clara e declarada oposição à ALCA (Área de Livre Comércio para as Américas) que, de acordo com a “Declaração Conjunta Venezuela-Cuba” de 2004, era “la expresión más acabada de los apetitos de dominación sobre la región y que, de entrar en vigor, constituiría una profundización del neoliberalismo y crearía niveles de dependencia y subordinación sin precedentes”. Assim, a ALBA definiu como seus princípios básicos a justiça e a solidariedade entre os povos da América Latina e do Caribe tendo como objetivos reduzir as desigualdades sociais, melhorar a qualidade de vida e assegurar a participação efetiva dos povos na condução de seus próprios destinos (VENEZUELA, CUBA, 2004).

Em 2006, por ocasião da III Cúpula realizada também em La Habana, a Bolívia, sob a presidência de Evo Morales, também passa a fazer parte da ALBA. Na ocasião, os países assinam o Tratado de Comércio dos Povos (TCP). A partir de 2009, a sigla ALBA passa a significar “Aliança Bolivariana dos Povos da América”. Portanto, passa-se a referir ao bloco como ALBA-TCP que atualmente é formado por Venezuela, Cuba, Bolívia, Nicarágua, Dominica, Equador, Antigua e Barbuda, São Vicente e Granadinas.

Paralelamente à ALBA-TCP, a Venezuela propôs mecanismos de cooperação na região no âmbito da cooperação energética e financeira. Nesse aspecto, devem ser destacados

a criação do Petrocaribe³⁶², na área energética, e o Banco do Sul, no âmbito das finanças. O Petrocaribe foi criado, por iniciativa Venezuela, em 29 de junho de 2005, por meio do Acordo de Cooperação Energética, durante o Primeiro Encontro Energético de Chefes de Estado e/ou Governos do Caribe. Inicialmente com 14 membros, conta hoje com 18 países signatários (PETROCARIBE). Já o Banco do Sul, também idealizado por Chávez, foi fundado 2009 por meio da assinatura do “Convênio Constitutivo do Banco do Sul” pela qual os países acordam em criar um banco de desenvolvimento com o objetivo “financiar o desenvolvimento econômico, social e ambiental dos Países Membros [e] fortalecer a integração; reduzir as assimetrias e promover a distribuição equitativa dos investimentos entre os Países Membros” (CONVÊNIO, 2009, s/p).

Para Serbín,

Este conjunto de iniciativas sin embargo, no pueden disociarse de una visión predominantemente geoestratégica, política e ideológica del Presidente Chávez, es su afán de contrarrestar la hegemonia estadounidense promoviendo una integración regional en el ámbito sudamericano y caribeño, y una serie de alianzas estratégicas regionales y globales que consoliden la conformación de un mundo multipolar que acote y enfrente esta hegemonia. Em este marco, el instrumento privilegiado de política exterior es la utilización de los recursos petroleros (SERBÍN, 2010, p.12).

Assim, a política chavista radicalmente contrária ao neoliberalismo e à hegemonia norte-americana financiou sua estratégia política de integração e de enfrentamento de problemas sociais da região, como a exclusão e as desigualdades sociais, com os recursos obtidos pelo petróleo venezuelano.

O discurso venezuelano sobre a integração contrastava com o brasileiro – tanto do âmbito do MERCOSUL quanto da Comunidade Sul-Americana de Nações/União de Nações Sul-Americanas – que não era antiliberal nem antiamericano. Como bem lembra Serbín (2010), as posturas brasileira e venezuelana, em relação ao tipo de integração regional buscado e à postura frente aos Estados Unidos, são reflexos de visões hegemônicas e interesses nacionais distintos entre dois países que tinham aspirações de liderança na América do Sul. Para o Brasil, tal liderança não passava por um enfrentamento com os Estados Unidos, enquanto que, para a Venezuela, os Estados Unidos e o liberalismo se colocam como uma ameaça aos seus interesses estratégicos (SERBÍN, 2010).

Nesse mesmo período, há também projetos com características liberais associados às ideias do regionalismo dos anos 1990, coexistindo na América Latina (SERBÍN, 2010).

³⁶² Disponível em: <<http://www.petrocaribe.org/>>.

Países como Colômbia, Chile e Peru continuaram firmando acordos comerciais bilaterais com países fora da região sul-americana. Nesse contexto, é importante que se lembre que Chile, Colômbia, México e Peru firmaram em abril de 2011 a Aliança do Pacífico cujos objetivos de construir:

[...] una área de integración profunda para avanzar progresivamente hacia la libre circulación de bienes, servicios, capitales, personas y **economía** [...] Impulsar un mayor crecimiento, **desarrollo económico** y competitividad de las economías de sus integrantes [...] Convertirse en una plataforma de articulación política, integración económica y comercial, y proyección al mundo, con énfasis en la región Asia-Pacífico (ALIANZA DEL PACÍFICO, 2016, grifos do autor).

A Aliança é claramente um processo de desenvolvimento liberal, “aberto e inclusivo” formado por países que entendem o livre comércio como impulsionador do desenvolvimento, como afirmado no próprio site do acordo. Portanto, insere-se dentro de uma lógica liberal em meio a um contexto de surgimento de formas de integração “pós-liberais”.

Note-se que, longe de ter desaparecido durante a década dos anos 2000, os Acordos de Livre comércio se multiplicaram na região [...]. Assim, Peru, Chile, mas também Colômbia, Bolívia e Uruguai continuaram assinando acordos de livre comércio com parceiros da região da América do Sul como os que se encontravam fora da mesma. Assim, vê-se que não existe incompatibilidade entre acordos de livre comércio e os períodos de avanços retóricos e institucionais na integração sul-americana (SALUDJIAN, 2013, p. 18).

Para Pecequillo e Alves do Carmo (2015), o surgimento da Aliança do Pacífico está ligado ao vácuo de poder brasileiro na região. Porém, como os próprios autores afirmam, ela foi firmada por países que já possuíam laços comerciais com os Estados Unidos. Ou seja, muito mais do que uma ausência de liderança brasileira na região, que parece nunca ter existido de fato, o surgimento da Aliança do Pacífico, com o apoio norte-americano, está muito mais relacionado com o fato desses países terem mantido relações comerciais muito mais próximas do regionalismo aberto do que do regionalismo pós-liberal.

Deve-se ainda lembrar da CAN (Comunidade Andina de Nações)³⁶³ que, no contexto do regionalismo pós-liberal, teve seu processo de integração enfraquecido em razão da polarização ideológica de seus países-membros (de um lado, com a saída da Venezuela para formar a ALBA e, de outro, com Peru e Colômbia aderindo à Aliança do Pacífico) a qual se

³⁶³ A CAN é hoje formada por Bolívia, Colômbia, Equador e Peru.

somaram “retrocessos no campo da supranacionalização de normas” cuja institucionalidade parecia caminhar rumo à supranacionalidade (LUCIANO, BRESSAN, 2014, p. 4).

Por fim, deve-se mencionar a criação da CELAC (Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos), em 2010, com funcionamento a partir de 2011. A CELAC surgiu a partir de uma iniciativa brasileira de reunir todos os países da América Latina e Caribe em um único fórum. Formada por 33 países, seu objetivo é ser um fórum de diálogo e de concertação política voltado à formação de consensos e ao fortalecimento da presença da região no mundo (CELAC)³⁶⁴ em diversos temas como educação, desenvolvimento social, cultura, transportes, infraestrutura e energia, desarmamento nuclear, mudanças climáticas dentre outros (MRE)³⁶⁵. Assim, a CELAC se insere dentro da lógica do regionalismo pós-liberal por estar voltada principalmente a questões regionais atinentes a temas não restritos à pauta comercial, porém, restrita a ser uma arena de diálogo político com fins a formação de posições em temas internacionais.

Assim, ao se voltar para outros temas além dos comerciais, os “regionalismos” pós anos 2000 tiveram como fator positivo o fato de terem colocado em pauta temas atinentes ao desenvolvimento econômico que não se restringiam à liberalização de barreiras comerciais e à abertura econômica. Mesmo que de maneira não homogênea os processos de integração em curso colocaram na agenda da integração regional questões como participação social, redução das assimetrias e maior igualdade social. No entanto, ainda que a “vontade política” dos governantes tenha sido importante, a integração regional com vistas à construção de um desenvolvimento econômico conjunto, que traga crescimento econômico e bem-estar social, deve ser acompanhada por medidas cujos efeitos sejam percebidos por todos os atores envolvidos no processo integracionista. Assim, o tema do comércio e da integração econômica não deve ser negligenciado, desde que acompanhado por um conjunto de medidas políticas, como será discutido na seção seguinte.

6.2 Integração regional e desenvolvimento: reflexões sobre a América do Sul

Em 2007, o Relatório de Comércio e Desenvolvimento da UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development) trouxe como tema de discussão a importância da cooperação e da integração regional para os países em desenvolvimento. De acordo com o documento, o relatório anterior já havia demonstrado que as recomendações de eliminar a

³⁶⁴ Disponível em: <<http://www.sela.org/celac/quienes-somos/que-es-la-celac/>>. Acesso em: 14 nov. 2011.

³⁶⁵ Disponível em <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/integracao-regional/689-comunidade-de-estados-latino-americanos-e-caribenhos>>. Acesso em: 14 nov. 2011.

inflação, reduzir o tamanho do setor público, fortalecer os direitos de propriedade e se abrir para o mercado e para o capital externo não surtiram, para os países em desenvolvimento, os efeitos esperados em termos de crescimento econômico e desenvolvimento. A exigência do cumprimento de uma série regras e normas impostas por uma estrutura de governança multilateral para que os países em desenvolvimento se integrem à economia mundial, tem gerado, muitas vezes, mais prejuízos do que benefícios ao desenvolvimento econômico nacional. Nesse sentido, a integração regional e a cooperação são colocadas como alternativas para o fortalecimento da agenda política de desenvolvimento (UNCTAD, 2007a).

Regional cooperation among developing countries has the potential to support national development strategies, and to some extent fill the gaps in the global economic governance system. But in order to do so it has to extend beyond trade liberalization to include policy areas that strengthen the potential for growth and structural change in developing countries. These include macroeconomic and financial management, as well as trade support and industrial policies (UNCTAD, 2007a, p. vii).

Vários são os benefícios que a integração regional pode trazer ao desenvolvimento nacional. Um deles é a possibilidade de as empresas conseguirem ganhos de escala graças ao aumento do tamanho do mercado – algo que, na maioria das vezes, não é possível apenas com o mercado doméstico (UNCTAD, 2007a). Também pode haver uma maior especialização dos países em setores nos quais eles são mais competitivos e uma maior diversificação produtiva viabilizada pelos ganhos com eficiência graças à economia de escala e à divisão internacional do trabalho, isto é, da especialização produtiva (PORTA, 2008).

Access to a larger market as a means of achieving scale economies and diversifying production has also been a long-standing rationale for regional arrangements among developing countries. Industrial differentiation broadens the potential for expanding intra-industry trade. Among countries with similar economic structures and technological capabilities, firms that cross various thresholds in terms of size, productivity performance and technological know-how tend increasingly to trade abroad, giving rise to an interactive and cumulative process between internal and external integration (UNCTAD, 2007a, p. x).

Assim, os benefícios são maiores nos casos de integração ou cooperação regional entre economias com grau de desenvolvimento similar pois o comércio intrassetorial, isto é, entre mercadorias pertencentes ao mesmo segmento industrial, aumenta as chances de se ter complementação produtiva e o “desenvolvimento conjunto de novas vantagens competitivas são maiores” (PORTA, 2008, p. 4, tradução nossa). Ademais, as chances dos países da região

se inserirem nas CGVs também podem ser acrescidas graças ao aumento da competitividade e da diversificação produtiva direcionada a setores de maior valor agregado.

Los principales efectos virtuosos de la integración económica están asociados al desarrollo de ventajas dinámicas, a partir de la complementación productiva y especialización intrasectorial de todos los países del bloque. Es decir, además de procurar ganancias de eficiencia en actividades ya instaladas, la estrategia de integración regional debe promover la diversificación productiva hacia segmentos de mayor valor agregado y una mejor inserción en las cadenas internacionales de valor. Estas acciones tendrán un efecto positivo sobre la tasa de crecimiento de largo plazo y, fundamentalmente, pueden impulsar la convergencia real de las economías participantes, reduciendo las asimetrías estructurales (PORTA, 2008, p. 4-5).

Segundo Bauman e Ng (2012), em um contexto caracterizado pela fragmentação produtiva em nível internacional, acordos regionais de comércio associados à complementaridade produtiva regional podem ser um fator competitivo às economias regionais. Nas palavras do autor:

A combinação desses dois elementos (a partição de processos produtivos entre vários países somada a condições preferenciais de comércio) pode fornecer condições bastante dinâmicas para competir no mercado internacional. Além disso, as complementaridades produtivas, por definição, levam a um ciclo virtuoso em que uma economia em crescimento fornece estímulos de demanda para outras economias em uma determinada região, gerando uma espécie de “multiplicador regional” pelo qual um aumento exógeno na demanda por produção em um país pode induzir “demanda derivada” pelos bens produzidos em outros lugares na mesma região (BAUMAN, NG, 2012, p. 23).

Esse mecanismo chamado pelo autor de “multiplicador regional” somente é profícuo em um contexto de complementaridade produtiva, caso contrário, pode ocasionar pressão para a adoção de barreiras comerciais (BAUMANN, 2013). Isso porque o aumento da demanda de um país por um determinado produto pode gerar uma “invasão” de produtos no parceiro econômico regional, prejudicando sua indústria. Essa lógica se refere, no entanto, a bens de produção que são capazes de gerar demanda derivada (BAUMANN, 2013). Assim, um fluxo regional que tenha como principais produtos bens finais, principalmente em um contexto de integração produtiva, é importante para o desenvolvimento econômico regional pois “um aumento na demanda pelas exportações de um país envolve, por exemplo, ganhos de escala, e como resultado um aumento na participação desses produtos nos mercados de outros

parceiros regionais” (BAUMANN, 2013, p. 197). Porém, a existência de um multiplicador regional implica que o país de economia maior, ou “líder” importe bens de produção dos “liderados” os quais demandarão mais bens finais da economia maior.

Segundo Bauman (2013), no caso da América Latina não há um multiplicador regional, ocorrendo exatamente o contrário, pois, de maneira geral,

[...] as economias “grandes” exportam bens de produção para as economias menores e importam delas basicamente produtos primários. Os países menores, por sua vez, orientam sua demanda por bens finais em grande medida para os produtos provenientes do Resto do Mundo. Esse é dificilmente um tipo de relacionamento econômico sustentável ao longo do tempo (BAUMANN, 2013, p. 220).

Como bem ressalta o Grupo de Integração Produtiva do Mercosul (GIP), a integração produtiva pode surgir de maneira espontânea, ou seja, a partir da atuação empresarial, sem a ação do Estado, mas políticas de coordenação governamental são importantes para corrigir falhas de mercado e problemas de acesso à informação, garantindo um melhor aproveitamento das vantagens que a integração possa proporcionar às empresas e ao bem-estar social. O relatório da UNCTAD (2007) aponta nessa mesma direção ao ressaltar que a decisão de usar o comércio intraindústria como forma de se obter economia de escala é uma decisão da firma, mas que os governos podem, por meio de políticas industriais, apoiar esse processo, coordenando e harmonizando as políticas, no nível regional, de modo a tornar as políticas industriais, no âmbito nacional, mais efetivas.

Segundo Porta (2008), o aproveitamento das vantagens do mercado regional por uma empresa privada que decida investir em um país vizinho também não significa que esta empresa optará por especializar sua produção entre suas filiais regionais, por isso a necessidade de políticas públicas regionais.

Esto supone el establecimiento de políticas productivas coordinadas o comunes y plantea la responsabilidad plena del esquema de integración para ofrecer un entorno eficaz para la cooperación interempresarial como un necesario bien público regional. Del mismo modo, este mecanismo público de coordinación debe gestionar y minimizar las asimetrías existentes, tanto las originadas en factores estructurales propios de los países socios como aquellas instaladas por sus políticas e intervenciones regulatorias (PORTA, 2008, p. 7).

Esta é justamente a visão apresentada pelo GIP do MERCOSUL. Ao definir a integração produtiva como “una estrategia empresarial de internacionalización y mejora de la

competitividad que contempla algún grado de asociatividad y/o cooperación con agentes económicos de otros Estados Parte”, o Grupo ressalta a necessidade de políticas que deem o suporte necessário às empresas, tanto por meio da garantia de um ambiente adequado para atuação empresarial, quanto de mecanismos de apoio à integração produtiva referentes a “aspectos logísticos, regulatorios, financieros y asistencia técnica” (GIP, 2017).

Projetos de infraestrutura regional que facilitem o transporte e a comunicação entre os países da região, como os desenvolvidos no âmbito da IIRSA/COSIPLAN também representam um fator importante para o sucesso da integração produtiva regional. No entanto, como bem lembra Porta (2008), tais projetos estavam muito mais voltados para facilitar o comércio e servir como corredores de exportação do que para articular cadeias de produção regionais.

Em relação à integração da infraestrutura regional, é interessante notar a fala do ministro Amorim, em palestra de encerramento do Curso para diplomatas sul-americanos, em Brasília, em 2006, na qual ele destacava a necessidade de se ter mecanismos próprios de financiamento regional e a preocupação em explicar que estava havendo um esforço para que as empresas brasileiras atuantes na região se associassem a empresas da região.

Francamente, é claro que é ótimo que exista o BID, temos que usar o BID, mas em alguns casos os recursos do BID não são infinitos, e também se nós queremos que boa parte desse espaço possa ser ocupado **também por empresas brasileiras ou latino-americanas, sul-americanas, nós precisamos também de ter mecanismos nossos. A nossa preocupação tem sido sempre estimular, quando é possível, no caso das empresas brasileiras que elas se associem a empresas locais, para que não seja apenas uma exportação de serviços brasileiros, mas verdadeiras *joint ventures***. Claro que isso vai acontecendo aos pouquinhos e de maneira diferenciada, longe do ideal. Bem, então a integração na infra-estrutura é muito importante (AMORIM, 2006, p. 204, grifos nossos).

Porta (2008) lembra ainda a necessidade de os agentes econômicos terem certeza de que as condições de acesso ao mercado regional não sejam modificadas no curto prazo. Assim, simples medidas visando abertura comercial – como a eliminação de tarifas de importação – não é condição suficiente para que os países consigam obter os benefícios da integração. É preciso que exista uma maior coordenação em termos de políticas macroeconômicas e industriais, e mecanismos voltados para a redução das assimetrias (UNCTAD, 2007a). Assim, projetos de integração regional que busquem, de fato, o desenvolvimento econômico conjunto e sua sustentação ao longo do tempo também devem se preocupar com as assimetrias entre as economias de seus países-membros.

Embora as assimetrias possam ser estruturais, isto é, serem consequência do tamanho da economia do país ou do estágio de desenvolvimento de sua indústria – como é o caso do Brasil no MERCOSUL – as assimetrias também podem ser resultantes de políticas que beneficiam a economia ou um setor econômico específico de um dos países, o que enfraquece o processo de integração, como destaca Relatório da UNCTAD (2007), daí a necessidade de coordenação entre suas políticas industriais.

In a customs union or a common market, the structure of the common external tariff and the local content requirements may suit some members more than others. Moreover, the members of a regional agreement frequently follow their own industrial policies, either in accord with their partners or unilaterally. These policies may be “defensive”, if aimed at protecting some economic activities or firms, or “offensive”, if their objective is to encourage exports and investment in specific sectors. In any case, there is a risk that the lack of coordination of industrial policies could lead to “beggar-thy-neighbour” behaviour, rendering economic convergence among the regional partners more difficult and eventually weakening the integration process (UNCTAD, 2007a, p. 111).

No caso do MERCOSUL, embora o FOCEM (Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul) tenha sido criado em 2004, com o principal objetivo de reduzir as assimetrias entre os países-membros, tendo como principais beneficiários Paraguai e Uruguai, pouco se avançou em termos efetivos. O Brasil continua sendo o país que mais tem se beneficiado com o bloco, com saldos comerciais contínuos enquanto os demais países permanecem deficitários, como será demonstrado na seção seguinte. Embora a criação do Fundo tenha sido um passo importante, o bloco precisa avançar em termos de coordenação de suas políticas econômicas e industriais para que consiga avançar na integração das economias da região de modo a reduzir as assimetrias. Como também já verificado, um passo importante nesse sentido, foi a criação do GIP (Grupo Integração Produtiva) e do Programa de Integração Produtiva do MERCOSUL, em 2008. Porém, os resultados também ainda são pouco expressivos.

No quadro 20, elaborado pela Secretaria de Desenvolvimento da Produção (SDP) do MDIC, há um resumo das principais iniciativas, metas e resultados alcançados até 2013, relativos ao objetivo de fomentar a integração produtiva do Brasil com a América do Sul, com foco no MERCOSUL e COSIPLAN. As ações buscando a realização da integração produtiva priorizaram os seguintes setores: naval, energia eólica, brinquedos, aeronáutico e automotivo e integração produtiva entre APLs (arranjos produtivos locais). No entanto, o próprio relatório aponta dificuldades em se avançar nos projetos setoriais no âmbito do GIP.

A integração sul-americana acabou avançando em temas políticos e sociais que foram importantes, mas que pouco contribuíram para uma integração regional “mais profunda” em termos de integração produtiva e criação de instituições supranacionais. Temas que exigiam maior cessão de soberania estatal foram evitados. Assim, não ocorreram avanços significativos em termos de maior coordenação econômica entre as economias da região, que seria fundamental para a implementação de projetos visando maior complementaridade produtiva, com prováveis ganhos conjuntos para todas as economias sul-americanas. Como descreve Bauman (2014, p.51):

A ênfase dos últimos anos nas dimensões política e social da integração regional deslocou para um plano secundário aquilo que deveria ser a espinha dorsal de sustentação do processo, a integração econômica, e como resultado, os resultados alcançados permanecem pífios em comparação com outras regiões. Para tanto, seria preciso uma alteração de rumos, visando superar as barreiras que impedem a consolidação de cadeias produtivas no âmbito regional. No caso do Brasil, mais provavelmente na América do Sul. Em princípio, um processo de interação permitiria a redução de custos em algumas etapas da produção (BAUMANN, 2014, p. 51).

Quadro 20. Integração Produtiva América do Sul: iniciativas e resultados (2013).

OBJETIVO	0883- Fomentar a integração produtiva na América do Sul, com prioridade no MERCOSUL e no COSIPLAN, com vistas a estimular a complementaridade entre diferentes elos das cadeias regionais de valor e a efetiva incorporação da produção desses países ao processo produtivo do Brasil
INICIATIVAS	03M6 - Construção de Sistema Integrado de Conhecimento, com foco no potencial de integração das atividades produtivas do MERCOSUL; 03M8 - Criação de sistema colaborativo integrado de propriedade industrial na América do Sul; 03MA - Desenvolvimento de projetos de integração e cooperação internacional em Arranjos Produtivos Locais/Clusters no MERCOSUL; 03MB - Desenvolvimento de projetos de integração produtiva de caráter bilateral ou regional, que contemplem condições preferenciais de assistência técnica, capacitação e/ou financiamento, em especial para Micro, Pequenas e Médias Empresas; 03MC - Desenvolvimento de projetos de integração produtiva, no âmbito do Grupo de Integração Produtiva (GIP) do MERCOSUL; 03MD - Desenvolvimento dos processos vinculados à integração de cadeias produtivas da agricultura familiar; 03MH - Implementação de projetos de produção, integração industrial e infraestrutura; pesquisa e desenvolvimento, e capacitação de recursos humanos entre a Amazônia brasileira e os países sul-americanos; 03MJ - Regulamentação e implementação do Fundo MERCOSUL de Apoio a Micro, Pequenas e Médias Empresas.
META(S)	Meta1: Desenvolver dois projetos de Arranjos Produtivos Locais (APLs) no MERCOSUL; Meta2: Implementar o Fundo MERCOSUL de Apoio a Micro, Pequenas e Médias Empresas.
RESULTADOS ALCANÇADOS	Os esforços para a integração de cadeias produtivas da América do Sul, com foco no MERCOSUL, continuam avançando no âmbito multilateral, através da coordenação do Grupo de Integração Produtiva do Mercosul (GIP) e do Subgrupo 07 – Indústria Mercosul (SGT7), e têm mantido o foco nos setores de Energia Eólica, Naval, Automotivo e entre Arranjos Produtivos Locais (APLs) do Bloco. Com a criação em 2012 do Grupo de Alto Nível Brasil-Uruguai (GAN), foi dada ênfase à IP bilateral, que tem como foco inicial os setores Eólico, Naval e Automotivo. Nesses setores, as negociações para a IP vêm avançando de forma mais rápida e sua efetivação está condicionada principalmente a aspectos normativos nacionais. Foi estabelecido Plano de Ação com prazos, objetivos e metas, ainda sem previsão de cumprimento, aprovadas pelos Ministros de Relações Exteriores de Brasil e Uruguai. Por outro lado, o GIP não conseguiu grandes avanços nas negociações setoriais citadas acima e vem concentrando seus esforços na IP entre APLs, com a realização de atividades de aproximação e identificação de potencialidades entre os Arranjos existentes nos Estados Partes. Isso, sem dúvida, vem retardando a implementação das demais ações previstas, a exemplo da criação do observatório MERCOSUL de APL.

Fonte: SIOP

Fonte: Elaborado por SDP (2014, p. 55).

O Brasil continua sendo o país cujas empresas mais têm se beneficiado do mercado regional graças, não apenas ao tamanho de sua economia e por possuírem empresas com considerável grau de competitividade, mas também por políticas públicas nacionais que contribuíram, por meio, por exemplo, de financiamentos do BNDES, para a realização de operações de fusão e aquisição, inclusive em países da região.

Asimismo, permanecen operativos en Brasil potentes instrumentos de promoción de exportaciones y de inversión que amplían la capacidad del sector privado local de aprovechar las condiciones del mercado ampliado

regional; es el caso de los programas de financiamiento de las exportaciones, del esquema de promoción regional en la Zona Franca de Manaus y de algunos regímenes sectoriales relevados (PORTA, 2008, p. 13).

Como analisado, a América do Sul foi um dos principais destinos do IDE brasileiro nos últimos anos. Ao descrever este movimento, olhando mais especificamente para o caso do MERCOSUL, Porta (2008) afirma que a internacionalização de empresas brasileiras poderia ser um fator indutor de integração produtiva regional. Isso porque, os IDE entre países em desenvolvimento tenderiam a gerar efeitos positivos maiores, em termos de transferência e absorção de tecnologia, se comparado àqueles realizados por países desenvolvidos, como maiores possibilidades de contribuição para o desenvolvimento conjunto tanto dos países emissores quanto dos receptores (PORTA, 2008). No entanto, segundo o autor, no caso dos investimentos brasileiros no MERCOSUL, eles ainda estão restritos a poucas empresas de grande porte e em setores já consolidados (minerais, têxteis, siderurgia e cimento) e a operações de fusões e aquisições, impulsionadas por posição de mercado ou ativos produtivos. Nossa pesquisa vai ao encontro das afirmações do autor.

Assim, caso esse movimento de internacionalização de empresas brasileiras na América do Sul, mais especificamente no MERCOSUL, não for acompanhado por políticas de coordenação econômica que reduzam assimetrias e estimulem o comércio intrassetorial, as empresas brasileiras – de grande porte – podem se beneficiar do mercado regional sem que ocorra um transbordamento de vantagens para as demais economias, como sugere relatório da UNCTAD:

In the absence of policies aimed at reducing asymmetries, the more developed countries – and geographical regions within countries – tend to benefit more from the larger regional space than the less advanced countries or regions. Similarly, TNCs may benefit from the wider economic space by being able to organize their production and distribution networks at the regional level much more easily than small- and medium sized firms (UNCTAD, 2007a, p. 111).

Os argumentos de Samuel Pinheiro Guimarães, em artigo escrito em 2012, para a “Carta Maior³⁶⁶” vão nesse mesmo sentido. Guimarães (2012) afirma que o grande desafio da política externa brasileira do século XXI será a América do Sul, em razão, por um lado, da importância que a região tem para o país, e de outro, das assimetrias existentes entre o Brasil e seus vizinhos nas áreas econômica, militar e política. Os desafios apontados por Guimarães

³⁶⁶Disponível em: <<http://cartamaior.com.br/?/Editoria/Internacional/Samuel-Pinheiro-Guimaraes-O-desafio-sul-americano/6/25617>>. Acesso em: 24 out. 2016.

perpassam questões como o tamanho das empresas brasileiras (muito maior em relação a dos vizinhos); o superávit comercial crônico no Brasil em relação aos demais países; o fato de as empresas brasileiras que se expandem para os países vizinhos, em muitos casos, o fazerem por meio de aquisições de empresas existentes (gerando desnacionalização) ou quando o fazem por meio de novas instalações (*greenfield*) podem se tornar concorrentes das empresas locais. Assim, Guimarães alerta para o surgimento de problemas de ordem legal como leis do país de origem que podem prejudicar os interesses de empresas brasileiras que, segundo ele recorrerão ao seu país de origem (Brasil), o qual não poderá intervir sob a pena de ser tachado de imperialista ou subimperialista. Aí reside, portanto, um dos aspectos da complexidade da relação brasileira com a América do Sul. Nesse sentido, a solução apontada por Guimarães deveria partir do Brasil, em conjunto com a Argentina, no sentido de:

[...] fortalecer sua indústria e a dos demais países do Mercosul através de uma política de comércio organizado, sem insistir no mito de um comércio livre que, na realidade, não existe já que é organizado de fato por multinacionais; fortalecer os atrativos do Mercosul para os países menores já integrantes ou candidatos ao Mercosul através da ampliação do Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul - FOCEM; criar linhas de créditos que estimulassem as empresas brasileiras a fazer investimentos na América do Sul e no Mercosul para ampliar a capacidade instalada nos países e não para adquirir empresas existentes; reforçar de forma significativa os programas de cooperação técnica, inclusive na área militar; instalar unidades de instituições brasileiras de pesquisa como a Embrapa, a Fiocruz, o IPEA e outras nos países da América do Sul; e finalmente fortalecer os centros de pesquisas nacionais desses países (GUIMARÃES, 2012, s/p).

No entanto, como verificado por esta pesquisa, embora alguns avanços tenham ocorrido em termos de criação de instituições e de políticas voltadas para a integração produtiva e para a redução das assimetrias, seus resultados ainda são pouco expressivos. Embora a diplomacia brasileira tenha dado prioridade à América do Sul e ao Mercosul, sobretudo durante os governos Lula da Silva, ainda há muito que se avançar na direção de uma integração regional cujos benefícios sejam percebidos por todos os países.

6.3 Entre o discurso e a prática: limites e desafios da integração produtiva regional

Como discutimos, os anos 2000 foram marcados pela emergência de novos processos de integração regional e pela revisão daqueles já existentes, como o MERCOSUL, em um contexto caracterizado pela emergência de governos mais à esquerda. Soares de Lima e Coutinho (2006) afirmam que, embora a integração regional não se desenvolva

necessariamente em ambientes com governos progressistas, de esquerda ou desenvolvimentistas, em contextos de grande assimetria como é o caso sul-americano, a vontade política é que acaba conduzindo tais processos. Em outras palavras, se não há uma percepção de ganhos conjuntos, um projeto de integração regional tende a ficar dependente da “vontade política” de seus estadistas, o que pode não ser sustentável no longo prazo com as alternâncias de poder. Ademais, na prática, a integração econômica é realizada por agentes econômicos, ou seja, por empresas as quais conduzem seus negócios com base em um cálculo racional que leva em consideração as vantagens econômicas que serão obtidas. Nesse sentido, para além de “vontade política” há que se implementar políticas que se traduzam em resultados efetivos que sejam percebidos por todos os agentes envolvidos no processo de integração.

Deve-se ressaltar que a emergência desses mesmos governos, caracterizados pela implementação ou tentativa de implementação de políticas heterodoxas, ao mesmo tempo em que foram favoráveis aos projetos de integração com características pós-liberais, pós-hegemônicas ou estruturais, também tinham outra face que ia contra esta mesma integração. Em sua maioria – e com gradações diferentes – estes governos eram marcados por políticas nacionalistas que reforçavam a manutenção de autonomia na formulação de políticas domésticas, ou preservação de seus *policy spaces* (MOTTA VEIGA, RIOS, 2007). O caso da Venezuela talvez seja o mais emblemático em termos de políticas fortemente nacionalistas, vide, por exemplo, a nacionalização do petróleo da bacia do Orinoco decreta em 2007, por Hugo Chávez. Assim, ao mesmo tempo em que se buscava ampliar o grau de autonomia internacional da região frente aos países centrais por meio da integração regional, também se trabalhou no sentido de reforçar a autonomia interna, o que dificultava que a integração avançasse para patamares mais profundos que exigissem cessão de certo grau de soberania ao próprio projeto integracionista. Serbín (2010, p. 5-6) atribui essa postura ao “legado jurídico latino-americano” de reafirmação das soberanias nacionais que, embora tenha sido afetada pelas reformas estruturantes da década de 90 em seus âmbitos econômico e financeiro, manteve-se como central do ponto de vista da segurança e da defesa (SERBÍN, 2010).

Para Serbín (2010), apesar da inclusão de novos temas nos acordos regionais a questão da soberania nacional continuou sendo central para os Estados latino-americanos, o que explicaria a relutância de ceder soberania para instituições regionais, dificultando, portanto, o avanço para níveis de integração mais profundos. Não à toa, apesar de alguns avanços institucionais como verificado no caso do MERCOSUL, os projetos de integração permaneceram intergovernamentais. Além disso, pouco se avançou em termos de integração

produtiva e redução das assimetrias, como revelam os dados relativos ao comércio intrarregional.

O informe MERCOSUL n. 13, referente ao segundo semestre de 2007 e primeiro semestre de 2008, ressaltava a disparidade entre os benefícios do comércio intrarregional em benefício do Brasil. A tendência de aumento das exportações brasileiras para o MERCOSUL, acompanhada pela queda das importações do Brasil dos países do bloco, levaram a um aumento dos superávits comerciais brasileiros com seus sócios (BID, INTAL, 2008). Em 2011, ano em que o país acumulou maior taxa de superávit, dos US\$ 11,80 bilhões (Tabela 14), US\$ 5,80 bilhões³⁶⁷ se referiam ao seu principal parceiro comercial regional, a Argentina. Segundo o mesmo informe MERCOSUL, os superávits brasileiros representam para a Argentina uma ameaça a sua indústria. Para o Uruguai e Paraguai, reforçavam a percepção de que pouco estariam se beneficiando (ou nem mesmo estariam se beneficiando) da integração regional (BID, INTAL, 2008).

Como ressalta Bauman (2013, p. 178), “um processo de integração regional só é sustentável se todos os participantes identificam nele uma fonte de ganhos, o que dificilmente pode ser associado a déficits comerciais correntes”. Neste caso, alerta o autor, é necessária a criação de mecanismos compensatórios como fundos regionais. No caso do MERCOSUL, criou-se o FOCEM, mas ainda pouco tem contribuído para a redução das assimetrias entre os parceiros do bloco.

Outro dado importante referente ao comércio do MERCOSUL é que, embora as exportações intrabloco e extrabloco tenham aumentando entre 2001 e 2013 (em 2014 houve uma queda), a proporção da participação de exportações intra e extrabloco não teve variação significativa, como demonstra a Tabela 15. A participação das exportações intrabloco nas exportações totais variou entre 11,3% e 15,4% entre os anos de 2001 e 2014. Deve-se notar que, nos primeiros anos após a criação do Mercosul (entre 1991 e 1996), a taxa de participação das exportações intrabloco no total das exportações dos países do bloco passou de 8,4% para 17,2%. Já a participação das exportações extrabloco foi em média 86% das exportações totais, entre 2001 e 2014. Ou seja, não houve um aumento relativo do intercâmbio comercial entre os países do bloco, o que revela uma baixa interdependência econômica e comercial.

³⁶⁷ Os dados são da Aliceweb Mercosul. Disponível em: < <http://aliceswebmercosul.desenvolvimento.gov.br/>>. Acesso em: 24 nov. 2016.

Tabela 14. Evolução do intercâmbio comercial Brasil - MERCOSUL (US\$ bilhões - FOB).

Evolução do intercâmbio comercial Brasil - Mercosul							
US\$ bilhões, fob							
Anos	Exportações		Importações		Intercâmbio Comercial		Saldo
	Valor	Var. %	Valor	Var. %	Valor	Var. %	
1991	2,74	72,4%	2,74	0,86%	5,48	0,00%	0,00
1992	4,54	65,8%	2,61	-4,6%	7,15	30,6%	1,93
1993	5,78	27,3%	3,77	44,4%	9,55	33,6%	2,01
1994	6,20	7,3%	5,13	36,1%	11,34	18,7%	1,07
1995	6,63	7,0%	7,67	49,3%	14,30	26,1%	-1,03
1996	7,76	17,0%	9,28	21,0%	17,04	19,1%	-1,52
1997	9,81	26,5%	10,43	12,4%	20,25	18,8%	-0,62
1998	9,58	-2,3%	10,17	-2,5%	19,76	-2,4%	-0,59
1999	7,31	-23,7%	7,69	-24,4%	15,01	-24,0%	-0,38
2000	8,49	16,1%	9,12	18,6%	17,62	17,4%	-0,63
2001	7,47	-12,0%	7,76	-15,0%	15,23	-13,6%	-0,29
2002	4,12	-44,9%	6,24	-19,5%	10,36	-31,9%	-2,13
2003	6,29	52,8%	5,96	-4,6%	12,25	18,2%	0,33
2004	10,40	65,3%	6,59	10,6%	16,99	38,7%	3,82
2005	13,97	34,3%	7,31	10,9%	21,28	25,2%	6,66
2006	17,55	25,6%	9,56	30,8%	27,11	27,4%	7,99
2007	22,08	25,8%	11,97	25,2%	34,05	25,6%	10,11
2008	26,89	21,8%	15,47	29,3%	42,36	24,4%	11,41
2009	19,44	-27,7%	13,69	-11,5%	33,13	-21,8%	5,75
2010	26,46	36,1%	17,45	27,5%	43,91	32,5%	9,00
2011	32,44	22,6%	20,64	18,3%	53,09	20,9%	11,80
2012	27,86	-14,1%	20,25	-1,9%	48,10	-9,4%	7,61
2013	29,53	6,0%	20,45	1,0%	49,98	3,9%	9,08
2014	25,05	-15,2%	18,45	-9,8%	43,50	-13,0%	6,61
2015	20,99	-16,2%	13,07	-29,2%	34,05	-21,7%	7,92
2016 (jan-fev)	2,66	-8,7%	1,51	-28,5%	4,18	-17,0%	1,15
		-100,0%					
Var. % 1991-2015	666,5%		377,3%		521,9%		n.c.

Fonte: Elaborado pelo MRE/DPR/DIC – Divisão de Inteligência Comercial, com base em dados do MDIC/SECEX/Aliceweb, março de 2016.

Tabela 15. MERCOSUL: exportações intra e extrabloco (US\$ bilhões).

Mercosul: exportações intra e extrabloco US\$ bilhões					
Anos	Exportações totais	Exportações intra-bloco	Part. % das exp. intra-bloco nas exp totais	Exportações extra-bloco	Part. % das exp. extra-bloco nas exp totais
1991	60,69	5,10	8,4%	55,59	91,6%
1996	99,24	17,08	17,2%	82,16	82,8%
2001	113,25	17,40	15,4%	95,85	84,6%
2005	219,13	24,86	11,3%	194,27	88,7%
2010	345,74	50,52	14,6%	295,22	85,4%
2013	425,30	57,78	13,6%	367,52	86,4%
2014	382,83	51,74	13,5%	331,09	86,5%

Elaborado pelo MRE/DPR/DIC - Divisão de Inteligência Comercial, com base em dados da ALADI e da UN/UNCTAD/ITC/TradeMap, Março de 2016.

Fonte: Elaborado pelo MRE/DPR/DIC – Divisão de Inteligência Comercial, com base em dados da ALADI e da UM/UNCTAD/ITC/Trade Map, 2016.

Em relação à participação dos países do MERCOSUL no total das importações brasileiras, isto é, seu *market share*³⁶⁸, houve uma queda entre 2004 e 2007, ao passo que a participação do Brasil nas importações realizadas por Argentina, Paraguai e Uruguai aumentou no mesmo período (BID, INTAL, 2008). Segundo o informe MERCOSUL n. 13, a queda das importações realizadas pelo Brasil dos países do bloco estava relacionada a dois fatores principais: a falta de competitividade dos produtos dos países da região em relação a terceiros países e a não convergência entre os produtos de exportação ofertados pelos países do bloco em relação à demanda importadora brasileira (BID, INTAL, 2008). Assim, para além do tamanho da economia brasileira, o aumento das exportações do Brasil para os países

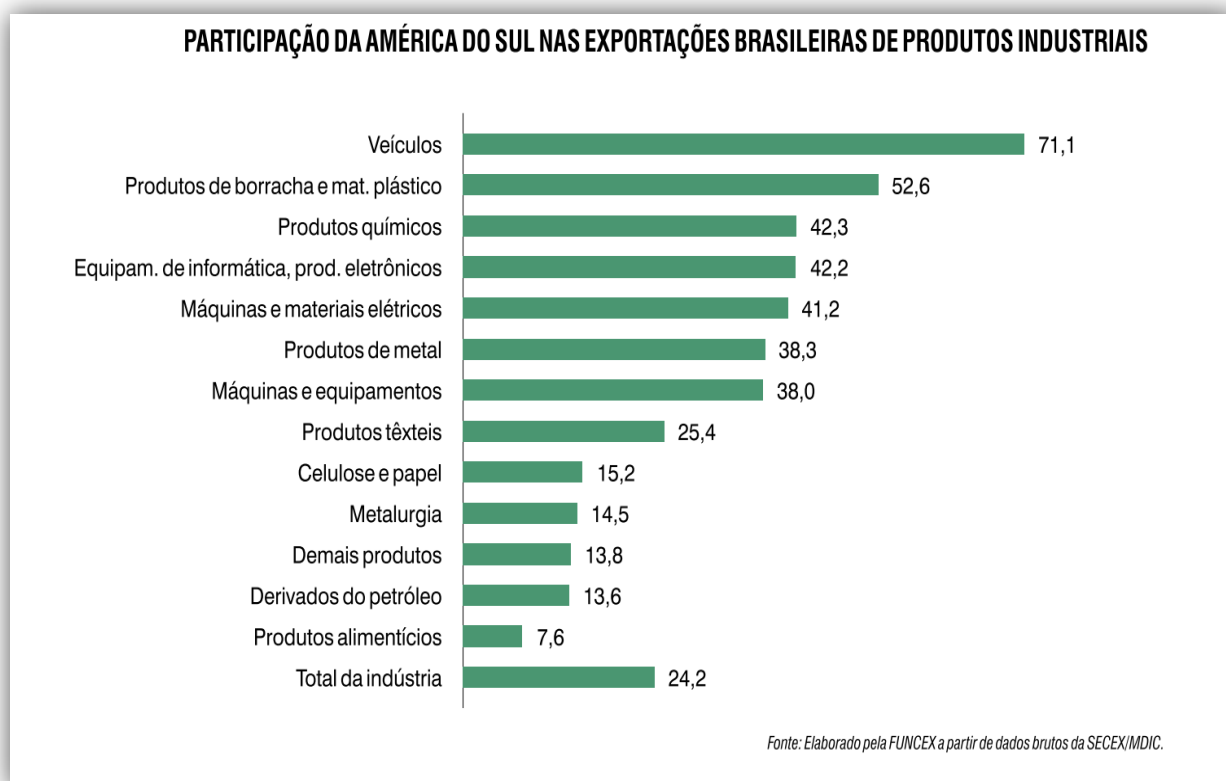
³⁶⁸ *Market share* se refere à “participação das vendas de um país nas importações totais de seus sócios” (BID, INTAL, 2008, p. 56).

do bloco concomitante à queda das importações contribuiu ainda mais para o aumento das assimetrias.

Outro elemento que deve ser levado em conta quando se analisa a integração regional é a pauta importadora e exportadora dos países por valor agregado, tanto intra quanto extrarregional. Quando se analisa a pauta exportadora brasileira para os países da América do Sul, verifica-se que mais de 90% é composta por produtos industriais, sendo o setor de veículos o mais importante. Segundo dados de estudo realizado pela CNI (Confederação Nacional da Indústria), no biênio 2012-2013, Chile (24% das exportações são de petróleo bruto), Uruguai (10% de petróleo bruto) e Venezuela (14% de produtos alimentícios não industrializados) foram as únicas exceções.

Quando se compara a pauta exportadora brasileira para o resto do mundo verifica-se que, ao contrário do que ocorre com as exportações para o MERCOSUL e para a América do Sul, ela é composta principalmente por produtos básicos e semimanufaturados constituindo juntos 57% do total exportado (SECEX/MDIC, dados referentes ao ano de 2015).

Gráfico 11. Participação da América do Sul nas exportações brasileiras de produtos industriais (em %).



Fonte: Elaborado pela FUNCEX a partir de dados brutos da SECEX/MDIC apud CNI (2015, p. 7).

Isso revela a importância que a região tem para o setor industrial brasileiro já que, ao contrário do que ocorre com a pauta exportadora do país para o resto do mundo, os produtos industrializados têm maior peso em relação às *commodities*.

Em relação especificamente ao MERCOSUL, o bloco também é destino importante da exportação de produtos manufaturados de todos os países do bloco, em contraposição ao maior peso das *commodities* na pauta exportadora extrabloco desses mesmos países (BID, INTAL, 2015). Deve-se inclusive ressaltar que, entre 2003 e 2013, verificou-se um aumento da participação de recursos naturais na pauta exportadora total dos países do MERCOSUL (exportações extrabloco), que passou de 70,5% (2003) para 78,6% (2013), em detrimento dos produtos industrializados (BID, INTAL, 2015). Segundo o informe MERCOSUL n. 19, esta mudança na pauta exportadora deveu-se tanto à elevação dos preços das *commodities* quanto ao aumento do *quantum* exportado, devido ao crescimento da demanda internacional por este tipo de produto (BID, INTAL, 2015). Os produtos que tiveram maior peso nessa mudança foram os relativos à energia, minério de ferro e complexo da soja (BID, INTAL, 2015). Tais dados reforçam a importância do bloco para a indústria dos países da região.

Nesse contexto, vale lembrar que a China se tornou nos últimos anos um dos principais países exportadores de produtos manufaturados para a América Latina e Caribe e importador de produtos primários e recursos energéticos dessa mesma região (HOLLAND, BARBI, 2010)³⁶⁹. Segundo dados da CEPAL (2010a, p. 8) “(...) en el período 2005-2009, las tasas de crecimiento de las exportaciones de China hacia América Latina y el Caribe y de sus importaciones desde esa región doblaron las de sus exportaciones e importaciones totales”. Quando se olha para um período mais amplo, um estudo desenvolvido em parceria com a OCDE, CEPAL e CAF (2015) afirma que o fluxo comercial entre a China e a América Latina se multiplicou em 22 vezes nos últimos 15 anos. A título de exemplo, em 2009, a China desbancou os Estados Unidos como principal parceiro comercial do Brasil. Além do Brasil, Chile e Peru também são, atualmente, os maiores sócios comerciais da China na região (OCDE/CEPAL/CAF, 2015).

A presença chinesa na América Latina também despertou discussões em torno da mudança de papel de dois importantes atores na região: os Estados Unidos e o Brasil.

Quanto aos Estados Unidos, a ascensão da China neste século tem provocado discussões em torno da hegemonia dos Estados Unidos no sistema internacional. No que

³⁶⁹ A China é também a segunda maior economia receptora de IED do mundo de acordo com a *Unctad Report* de 2014.

tange especificamente à região latino-americana, o aumento da presença chinesa na região também tem despertado atenção e suscitado debates em torno das possíveis consequências tanto para os países latino-americanos quanto para o papel da potência do norte na região.

Segundo Roett e Paz:

Los más escépticos ven en la presencia da China en América Latina la inauguración de una ofensiva diplomática de Beijing para desafiar los intereses de Estados Unidos em el hemisferio occidental. Un punto de vista más benigno considera que la expansión de los vínculos de China con América Latina es más una oportunidad que una amenaza, y la ven como una manifestación natural de su creciente necesidad de materias primas y recursos energéticos (ROETT, PAZ, 2009, p. 11-12)

A segunda visão parece ser a mais razoável. Como bem explica Tokatlian (2009), a relação da China com a América Latina atualmente é uma relação pragmática movida por uma diplomacia econômica que não tem como objetivo “irritar Washington”. Em outros termos, os objetivos chineses na região latino-americana estão muito mais direcionados a questões econômicas do que políticas.

Em relação ao Brasil, analistas avaliam que a presença chinesa na região latino-americana tem pontos positivos e negativos para o país. Em relação aos aspectos positivos, o crescimento econômico chinês aumentou a demanda chinesa por matérias-primas, beneficiando a economia brasileira que, na primeira década dos anos 2000, teve altas taxas de crescimento em grande medida devido ao aumento das exportações – principalmente em termos de valor – desse tipo de produto para a China. Dentre os principais produtos, destacam-se a soja e o minério de ferro que em 2014, por exemplo, representavam 70% do total das exportações brasileiras para a China (MDIC, 2014)³⁷⁰. Por outro lado, a pauta exportadora brasileira para a América Latina é predominantemente de produtos manufaturados e semimanufaturados, com destaque para automóveis e suas partes e peças. Nesse sentido, o aumento das exportações chinesas para a região desses mesmos tipos de produtos tem prejudicado o comércio bilateral do Brasil com seus vizinhos pois os produtos brasileiros enfrentam sérias dificuldades em competir – em preço – com os produtos chineses. Tal fato estaria contribuindo para o processo de “desindustrialização” da economia brasileira.

O argumento da “desindustrialização” ou “reprimarização” da economia brasileira se sustenta quando se analisa a pauta exportadora brasileira. O aumento das exportações brasileiras de *commodities*, “puxado” principalmente pelo crescimento da demanda chinesa

³⁷⁰ A título de comparação, em 2005 este percentual já era de 50% (MDIC, 2005).

fez com que o percentual de produtos básicos, em relação ao total das exportações do Brasil, passasse para 47% em 2014 (a título de comparação, em 2007 a participação era de 19,07%).

É claro que o processo de desindustrialização não pode ser explicado apenas pelo fator China. Como discutido neste trabalho, questões relacionadas à política econômica também devem ser consideradas. Alguns autores como Salama (2012) afirmam que a relação Brasil-China tem levado o primeiro país a um processo de “desindustrialização precoce” em razão das relações comerciais terem ocorrido nas bases já mencionadas somadas a uma taxa de câmbio (muito apreciada) que prejudica as exportações de produtos com maior valor agregado (além de favorecer as importações dessa mesma categoria de produto) e por políticas industriais não apropriadas³⁷¹. Assim, segundo o autor, o governo brasileiro é incapaz de neutralizar a chamada “doença holandesa” e a tendência à apreciação das taxas de câmbio, termos tão caros aos estudos de Bresser-Pereira. Nesse sentido, para Salama (2012), a saída para o Brasil seria a adoção de uma política monetária capaz de neutralizar a doença holandesa e conter a entrada maciça de capitais ao mesmo tempo em que uma política industrial – com alvo certo e com tempo determinado para acabar – fosse implementada visando a auxiliar as indústrias nascentes e a consolidar as demais.

Para além dos reflexos diretos na economia brasileira, a maior presença econômica da China na América Latina também reflete nos processos de integração regional. Quando se pensa em um processo de integração produtiva, essa questão adquire maior relevância. Dados da OCDE/CEPAL/CAF (2015), por exemplo, demonstram que entre 2000 e 2011 a China aumentou sua participação nos encadeamentos produtivos da América Latina nas cadeias globais de valor (CGV) em proporção maior do que os próprios encadeamentos entre as economias da própria região. No entanto, este encadeamento é assimétrico, tendo em vista que do total de produtos exportados pelos países da região para o país asiático no ano de 2013, 73% são de matérias-primas frente a apenas 6% de produtos manufaturados com algum conteúdo tecnológico (OCDE/CEPAL/CAF, 2015).

Por outro lado, do total das importações latino-americanas da China, 91% são de produtos de baixa, média ou alta tecnologia. A dependência latino-americana das importações chinesas tem refletido em uma queda nas exportações desses países diante da redução do crescimento chinês nos últimos anos (OCDE/CEPAL/CAF, 2015). Vale lembrar que, a partir de 2012, o crescimento da economia chinesa começa a se desacelerar terminando o ano de 2015 em 6,9%, segundo dados do Banco Mundial.

³⁷¹ Esses temas não serão aqui aprofundados pois já foram discutidos em capítulos anteriores.

Portanto, embora as economias latino-americanas tenham se beneficiado do crescimento econômico chinês, sua estrutura produtiva baseada em produtos primários revela sua dependência do crescimento econômico de terceiros países e reforça a necessidade de aumentar a competitividade de suas empresas e de se inserir em CGVs em setores de maior valor agregado. A integração produtiva regional seria uma estratégia para uma melhor inserção das economias da região no sistema econômico internacional. Nesse sentido, medidas que fortaleçam a integração econômica regional em conjunto com ações voltadas para o aumento da competitividade e políticas visando à redução da desigualdade e da pobreza (OCDE/CEPAL/CAF, 2015) parecem ser o caminho que os governos regionais deveriam seguir para alcançar um crescimento econômico sustentável no longo prazo e que consiga aumentar o bem-estar social nos países da região. No entanto, isso implica a coordenação política e econômica de vários países muito distintos entre si, tanto em termos de capacidades políticas e econômicas, quanto de objetivos e visões de mundo. Mesmo nos últimos 15 anos quando se pôde notar alguma convergência política entre os governos da região, não houve uma hegemonia de ideias quanto ao modelo de integração regional a ser buscado, como a literatura sobre regionalismo tem discutido. A tendência atual que está se delineando, a partir das novas eleições presidenciais na região, indicam, contudo, que um modelo de desenvolvimento regional conjunto está ficando, infelizmente, ainda mais distante.

CONCLUSÃO

Em um mundo altamente globalizado, em que as multinacionais, cada vez mais, têm capacidade de determinar a divisão internacional da produção, por meio da organização produtiva em cadeias globais de valor (CGVs), não parece ser possível discutir desenvolvimento econômico sem passar pelas empresas. No entanto, o papel do Estado no desenvolvimento econômico continua sendo fundamental, como se argumentou neste trabalho. Cabe ao Estado, desenvolver um contexto que crie condições para desenvolvimento industrial e econômico e para a inserção mais competitiva no cenário internacional e que, ao mesmo tempo, estabeleça mecanismos que possibilitem que o crescimento econômico gerado se traduza em benefícios a toda a sociedade.

Desse modo, a tradução das ações de política industrial em transformação da estrutura produtiva industrial e em desenvolvimento econômico – compreendido não somente como crescimento do PIB mas como geração de bem-estar para a sociedade – dependerá do contexto institucional no qual o Estado está inserido. Em outros termos, dependerá do tipo de relação estabelecida entre Estado e sociedade, o qual é permeado por uma estrutura institucional. Nesse sentido, os critérios de escolha dos setores considerados estratégicos pelo Estado, nos quais ele aplica recursos e direciona políticas de incentivo ao desenvolvimento produtivo e à internacionalização de suas empresas têm reflexos na forma como a economia nacional se inserirá no sistema econômico internacional. Ao mesmo tempo, a efetividade das políticas estatais dependerá do estabelecimento e do cumprimento de um conjunto de normas e regras que garantam que os objetivos previamente estabelecidos sejam cumpridos. Para tanto, mecanismos que avaliem e monitorem tal cumprimento e que garantam transparência ao processo também são necessários.

No caso brasileiro, a análise do papel estatal no desenvolvimento econômico nacional entre os anos de 2003 a 2014 apontou alguns avanços, mas também revelou a existência de problemas.

Como discutido neste trabalho, a partir da análise das políticas industriais e também de pesquisas anteriores, o fato de a política industrial ter voltado à pauta do governo federal deve ser apontado como algo positivo, já que, a partir do ponto de vista adotado neste trabalho, o Estado exerce papel importante no desenvolvimento industrial, ainda que sua forma de ação não seja mais aquela do período do nacional-desenvolvimentismo, isto é, não cabe mais ao Estado o papel de agente do desenvolvimento, mas ele deve atuar como seu coordenador e conduzir a economia a partir de uma estratégia política voltada para o desenvolvimento

industrial, mas que ao mesmo tempo consiga gerar bem-estar para toda a sociedade e não apenas para setores ou atores determinados.

Nesse sentido, a existência de um conjunto de instituições se coloca como fundamental. No caso brasileiro, um dos aspectos positivos que a análise das políticas industriais revelou foi a criação e reformulação de instituições direcionadas para apoiar, coordenar e monitorar políticas industriais. No entanto, com base principalmente no modelo teórico de Rodrik (2004) e na literatura desenvolvimentista e institucionalista, foram identificados limitações e problemas. Embora a criação da ABDI possa ser mencionada como um avanço, já que foi uma agência criada especificamente para fins de desenvolvimento industrial, ela se manteve afastada do governo central e perdeu poder de atuação para outras instituições, não se podendo afirmar que, no período analisado, as políticas industriais tenham tido uma “liderança política de alto escalão”. A criação do CNDI também foi positiva em termos de maior participação social na elaboração da política industrial e, principalmente, como um espaço de interação e diálogo entre sociedade e Estado. No entanto, acabou perdendo efetividade ao longo do tempo e também sofreu críticas quanto à escolha de seus representantes. Quanto aos mecanismos de monitoramento e avaliação, embora existentes na PDP e no PBM, havia metas para o conjunto da economia e também para setores, mas carecia de critérios quantificáveis para indústrias específicas que recebiam algum tipo de benefício, ou seja, não havia “mecanismos de reciprocidade” como esta pesquisa demonstrou tanto com base na análise dos documentos oficiais das políticas industriais, quanto a partir de estudos precedentes.

Além disso, a intervenção estatal não se traduziu em uma mudança na estrutura produtiva nem em um crescimento econômico que pudesse ser sustentado no longo prazo. Do ponto de vista do bem-estar social, avanços foram notados, como a redução no nível de pobreza e nas taxas de desemprego. No entanto, como verificado por outros autores e como discutido neste trabalho, a manutenção de tais melhorias sustentou-se, em grande medida, por um modelo de crescimento econômico pautado na exportação de *commodities*. É claro que a redução do desemprego e da desigualdade social nesse período não deve ser desconsiderada, bem como o aumento de políticas visando a redução da pobreza e maior desenvolvimento econômico e social. Porém, deve-se ressaltar que o início dos anos 2000 apresentou uma conjuntura que tinha elementos favoráveis a reformas mais profundas na economia e na sociedade brasileira como um todo. A retomada das políticas industriais foi uma novidade e um grande avanço, sobretudo quando se olha para os objetivos e setores abrangidos pela PITCE. A construção ou reformulação de instituições voltadas para a tal fim também foi

importante. Todavia, manteve-se uma política macroeconômica que não favorecia investimentos produtivos que são necessários para um crescimento sustentado no longo prazo. Além disso, em pouco tempo, a política industrial direcionou-se para setores produtivos “tradicionais”, sobretudo no que se refere ao objetivo de internacionalização de empresas. Assim, durante os anos de maior crescimento da economia brasileira, a política industrial não estava mais focada na mudança estrutural da economia, mas na sua expansão, como ficou evidente na análise da PDP. Passado o momento de maior crescimento e com a eleição de Rousseff, a concepção da política industrial passa novamente a ser a necessidade de mudança estrutural e de uma inserção internacional a partir de setores que não apenas as *commodities*. No entanto, na prática, não ocorreram avanços nesse sentido. Assim, embora tenha ocorrido um aumento da internacionalização de empresas brasileiras, a partir dos anos 2000, ele permaneceu concentrado em setores nos quais o Brasil já havia se internacionalizado como o siderúrgico, metalúrgico, serviços de engenharia, mineração, partes e peças automotivas, petróleo e gás, alimentos e bebidas – como a análise do perfil do IDE brasileiro demonstrou. A análise dos processos de internacionalização de empresas brasileiras, na América do Sul, também evidenciou a concentração de setores e o fato dos investimentos serem realizados predominantemente por grandes empresas.

Quanto à influência do Estado nos processos de internacionalização, verificou-se que, de maneira geral, ela foi relevante na medida em que forneceu condições materiais – como financiamentos por meio do BNDES – e outras formas de apoio, por meio de suas agências e instituições, como a APEX-Brasil e ABDI. Por outro lado, a maior convergência de ideias em relação à integração regional e a proliferação de vários projetos voltados para a integração física também favoreceram a internacionalização, sobretudo de um segmento específico, o setor de engenharia e construção. Isso não significa, no entanto, que o Estado foi o ator determinante da internacionalização produtiva, nem que tenha se desenvolvido no período uma política de incentivo à internacionalização de empresas, associada a um projeto nacional e/ou regional de desenvolvimento.

No início desta pesquisa, havia uma percepção muito mais centrada no Estado e em sua capacidade de influenciar processos de internacionalização por meio de políticas governamentais. No entanto, com o avanço da pesquisa, sobretudo após a análise dos processos de internacionalização das empresas selecionadas, a tese se afastou, em alguma medida, dessa perspectiva inicial. Os estudos de caso evidenciaram que a decisão de internacionalizar ou não é predominantemente da firma, mas, o Estado, por meio de suas políticas, tem a capacidade de alterar a configuração das vantagens das empresas sendo,

portanto, um fator importante em sua decisão. O Estado pode agir no sentido de criar políticas que tenham como foco setores determinados e, a partir disso, direcionar recursos para seu desenvolvimento e/ou consolidação, bem como para apoiar sua internacionalização. Porém, em última instância, a decisão de se inserir no mercado externo é da empresa. Ou seja, há influência estatal, mas ela está associada a outros fatores. Elementos como uma conjuntura regional e/ou internacional favorável ao setor econômico, planejamento estratégico da empresa e outras especificidades relativas à firma e ao seu segmento de negócio também devem ser considerados na análise.

Desse modo, verificou-se que a maneira como se deu a influência estatal, por meio de suas políticas, agências e instituições, não se apresentou de maneira homogênea em cada caso de internacionalização de empresa analisado.

No caso da Arteccla, por exemplo, a internacionalização já estava no horizonte estratégico da empresa desde a década de 90, mas o processo ganhou força a partir dos anos 2000. Havia uma percepção por parte dos diretores da necessidade de internacionalizar a empresa como uma forma de garantir sua própria sobrevivência no mercado. O Estado foi importante porque contribuiu por meio de financiamentos que possibilitaram o desenvolvimento tecnológico da empresa, por exemplo, via FINEP, e também forneceu mecanismos de apoio à inserção em mercados pouco conhecidos, principalmente através da APEX-Brasil. Ou seja, a decisão partiu do nível empresarial, mas encontrou no Estado apoio para que conseguisse aumentar suas vantagens competitivas.

A Gerdau, por outro lado, já era uma empresa competitiva e já havia iniciado seu processo de internacionalização nos anos 2000. A decisão da empresa de expandir para o exterior esteve vinculada a sua estratégia de ser uma consolidadora de mercados (mesma lógica seguida pela Arteccla), pelos limites de crescimento do mercado brasileiro e pela necessidade de ficar próxima de suas fontes de matérias-primas e clientes. Para tanto, a empresa realizou uma série de aquisições em vários países do continente americano, com destaque para os Estados Unidos, onde a conjuntura interna do país favoreceu a compra de empresas pela Gerdau. Embora não tenham sido identificados financiamentos governamentais visando diretamente à internacionalização da empresa, o Grupo Gerdau contratou uma série de instrumentos do BNDES para o financiamento de operações de exportação, investimentos em máquinas e equipamentos, e ampliação e modernização de unidades produtivas no Brasil. Assim, os financiamentos eram uma forma de garantir a saúde financeira da empresa em um momento em que novas aquisições eram realizadas.

Nos casos da Marfrig e da JBS, a importância do Estado na internacionalização de empresas se mostrou mais evidente por meio da política de escolha de setores considerados estratégicos, cuja ênfase era a internacionalização empresarial, com vistas à formação de *players* globais, dentre os quais o segmento de carnes estava incluso. Nestes casos, a consolidação do setor se efetivou graças, principalmente, aos financiamentos do BNDES por meio de sua linha voltada para a internacionalização de empresas, além da participação acionária nas empresas por meio do BNDESPar. A internacionalização era um objetivo das empresas, tendo como principais motivações driblar barreiras fitossanitárias, além de ficar próximas a mercados fornecedores de matérias-primas e mercados fornecedores relevantes. No entanto, sua rápida expansão no mercado internacional não teria sido possível sem o apoio estatal.

A análise do caso da Odebrecht, por sua vez, evidenciou como a política externa de um país, e políticas de integração regional, em meio a uma conjuntura favorável, podem influenciar a internacionalização empresarial. Assim como a Gerdau, a Odebrecht já possuía vantagens competitivas. A empresa já estava estabelecida na maioria dos países sul-americanos e possuía know how para atuar em mercados considerados de risco, o que a colocava à frente de outras concorrentes. A partir dos anos 2000, um contexto marcado pelo maior crescimento econômico dos países da região e pela eleição de governos mais progressistas – que, por sua vez, levou a um questionamento do modelo de regionalismo existente e ao surgimento de novos processos de integração regional – favoreceu o aumento de obras de infraestrutura na América do Sul. A Odebrecht, assim como outras empresas brasileiras de engenharia e construção, foi beneficiada pelo aumento de obras já que, como verificado, eram competitivas nesses mercados. Para além da competitividade, a maior convergência política entre o governo brasileiro e os governos da região, somada à prioridade dada pela política externa brasileira e pela política industrial – principalmente durante os governos Lula da Silva – à integração sul-americana, favoreceu tais empresas, pois elas também puderam ter acesso a um maior volume de financiamentos, via BNDES, para a execução de suas obras no exterior. Pode-se afirmar que houve uma convergência de interesses. Se, por um lado, a região sul-americana era importante para a Odebrecht porque era um mercado em expansão, por outro, ela era considerada estratégica pelo Brasil tanto para seus objetivos de política externa, quanto para a expansão da economia brasileira. Neste caso específico, como se verificou, havia uma percepção da necessidade de se expandir a exportação do setor de serviços. A integração da infraestrutura sul-americana era, portanto, uma oportunidade. Ao mesmo tempo, o governo brasileiro fortalecia uma postura de

paymaster da integração e justificava os financiamentos realizados pelo BNDES para o setor, tanto internamente, quanto externamente.

Portanto, a internacionalização é uma estratégia empresarial, relacionada diretamente a interesses empresariais. Porém, o Estado tem capacidade de melhorar a competitividade das empresas a partir de medidas de política industrial, tanto de tipo horizontais – como investimento em infraestrutura e educação – quanto verticais, isto é, direcionada a setores específicos. Assim, pode criar condições mais favoráveis a diversificação produtiva do país, inclusive, por meio do apoio a setores mais intensivos em tecnologia que permitam uma melhor inserção em cadeias de valor globais.

Nesse sentido, ressalta-se que o papel do Estado concebido a partir de uma perspectiva de um Estado desenvolvimentista “ideal” apresenta-se como fundamental para o desenvolvimento econômico porque, ao contrário das empresas, não tem como objetivo estrito a busca por interesses particulares e comerciais. Tal Estado deve pautar suas políticas a partir de um projeto de desenvolvimento, tal qual descrito por Bresser-Pereira (2009) e deve ser dotado de uma estrutura institucional adequada como discutido por Rodrik (2004).

Do ponto de vista de uma estratégia nacional de desenvolvimento, aponta-se como um caminho viável pensar o desenvolvimento econômico a partir de bases regionais, que incluam os vizinhos sul-americanos e latino-americanos de modo a fortalecer tanto a inserção política quanto econômica desses países em bases mais autônomas.

Porém, para além das instituições formais, para que se consiga promover um desenvolvimento econômico sustentável no longo prazo e que gere bem-estar social, também se faz necessário, como defendido por Dunning e Lundan (2008) (a partir da perspectiva institucionalista de Douglas North), a existência de instituições informais – como crenças e valores que constituem a estrutura institucional na qual Estado, empresas e atores sociais agem e tomam suas decisões – que sustentem esta perspectiva desenvolvimentista.

A análise do caso brasileiro e os atuais acontecimentos revelados por meio de inúmeras investigações, tanto no Brasil, quanto no exterior, envolvendo empresas brasileiras, revela que ainda há um longo caminho a ser percorrido para que o país consiga avançar em termos de um desenvolvimento econômico que traga benefícios a toda a sociedade brasileira. Para além de reformas nas instituições formais é preciso também que mudanças ocorram nas instituições informais que permeiam as relações sociais e políticas no âmbito de nossa sociedade. Em outras palavras, nos parece que o maior desafio do Brasil é conseguir desenvolver em sua sociedade um verdadeiro sentido de comunidade.

REFERÊNCIAS

- ABDI. ABDI 10 anos. *Revista ABDI*. Edição especial. Brasília: ABDI, nov. 2014.
- _____. Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial *Relatório de ações 2007-2010*. Brasília, DF, [2011?].
- _____. Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial. Balanço PITCE 2005.
- _____. Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial. *Contribuições para a Política de Desenvolvimento Industrial, de Inovação e de Comércio Exterior (2011-2014)*.
- _____. Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial. *Política industrial tecnológica e de comércio exterior: estratégia para competitividade do Brasil*. 2007.
- _____. Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial. *Política industrial*. Disponível em: <<http://www.abdi.com.br/Paginas/noticia_detalhe.aspx?i=873. Acesso em: 12 jun. 2016.
- _____. Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial. *Prestação de contas ordinária anual: relatório de gestão do exercício de 2011*. ABDI/MDIC, 2012.
- ALBA. Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América. Disponível em: <http://www.portalalba.org/>>. Acesso em: 10 set. 2016.
- ALIANZA DEL PACÍFICO. Disponível em: <<https://alianzapacifico.net/>>. Acesso em: 04 set. 2016.
- ALICEWEB MERCOSUL. Disponível em: <<http://alicewebmercosul.desenvolvimento.gov.br/>>. Acesso em: 25 out. 2016.
- ALMEIDA, Mansueto. Desafios da real política industrial brasileira do século XXI. *Texto para discussão n.1452*. Brasília: IPEA, 2009.
- ALVES, Rodrigo Maschion. Corporação Andina de Fomento: o financiamento da infraestrutura integradora sulamericana e a participação do Brasil. *Meridiano 47*, v. 12, n. 123, p. 3-13, jan-fev. 2011.
- AMORIM, Celso. Palestra no encerramento do curso para diplomatas sul-americanos. Brasília, 25 de agosto de 2006. In: *Discursos, palestras e artigos do chanceler Celso Amorim: 2003-2010/Celso Amorim*. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, Departamento de Comunicações e Documentação: Coordenação geral de documentação diplomática, p. 199-215, 2011.
- AMSDEN, Alice H. *A ascensão do “resto”*: os desafios ao Ocidente de economias com industrialização tardia. São Paulo: Editora da UNESP, 2009.
- _____. *Asian's next giant: South Korea and late industrialization*. Nova York: Oxford University Press, Inc., 1989.

ANPEI. Associação Nacional de Pesquisa e Desenvolvimento das Empresas Inovadoras. *Finep apoia projeto de internacionalização*. Disponível em: <<http://anpei.org.br/anpeinews/finep-apoia-projeto-de-internacionalizacao-2/>>. Acesso em: 14 set. 2017.

ANTUNES, Diogo de Carvalho. 2013. 120 p. As contrapartidas na política industrial do governo Lula. *Dissertação* (Mestrado em Políticas públicas, estratégias e desenvolvimento) – Instituto de Economia da Universidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2013. 120 p.

APEX-BRASIL. Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos. *Relatório Anual de Gestão 2014*. Brasília: APEX-BRASIL, 2015.

_____. Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos. *Prestação de contas ordinária anual: Relatório de Gestão do exercício de 2013 a maio de 2014*.

_____. Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos. *Prestação de contas ordinária anual: Relatório de Gestão do exercício de 2012 a maio de 2013*.

_____. Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos. *Prestação de contas ordinária anual: Relatório de Gestão do exercício de 2011 a maio de 2012*.

_____. Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos. *Prestação de contas ordinária anual: relatório de gestão do exercício de 2010*. Brasília: APEX-BRASIL, 2011.

_____. Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos. *Prestação de contas ordinária anual: relatório de gestão do exercício de 2009*. Brasília: APEX-BRASIL, 2010.

APEX-BRASIL. Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos. Disponível em: <http://www.apexbrasil.com.br/home/index>. Acesso em: 19 set. 2017.

_____. Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos. *Moda - Brasil Global – Artecologia*. 19/01/2017. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=JS7s9KxRPJs&t=54>>. Acesso em: 19 set. 2017.

_____. Projeto extensão industrial exportadora (PEIEX). Disponível em: <<http://www.apexbrasil.com.br/qualifique-sua-empresa-peix>>. Acesso em 28 jun. 2016.

APRENDENDO A EXPORTAR. Material didático com um passo a passo sobre exportação. Disponível em: <<http://www.aprendendoaexportar.gov.br/inicial/index.htm>>. Acesso em: 25 jun. 2016.

ARBIX, Glauco. Caminhos cruzados: Rumo a uma estratégia de desenvolvimento baseada na inovação. *Novos estudos CEBRAP*, 87, p. 13-33, jul. 2010.

ARGENTINA, BRASIL. *Consenso de Buenos Aires*. 16 out. 2003. Disponível em <http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/45444/Argentina-Brasil_-_Consenso_de_Buenos_Aires_3_p._pdf?sequence=5>. Acesso em: 18 nov. 2016.

ARISTÓTELES. *Política*. Coleção a obra-prima de cada autor. São Paulo: Editora Martin Claret, 2012.

ARTECOLA QUÍMICA. *Site Oficial*. Disponível em: <<http://www.artecolaquimica.com.br/>>. Acesso em: 08 dez.2016.

ARTECOLA. *Artecola química e Orisol firmam joint venture para produzir inédita tecnologia de adesivo em pó*. 29/03/2013. Disponível em: <http://www.empresasartecola.com.br/na-midia/detalhe/artecola-quA%C2%ADmica-e-orisol-firmam-joint-venture-para-produzir-inA%C2%A9dita-tecnologia-de-adesivo-em-pA?NA_MIDIAPage=15#sthash.IHLcm15T.vnGDHiGD.dpbs>. Acesso em: 14 set. 2017.

_____. *Empresas Artecola passam a controlar maior fabricante colombiano de adesivos*. 04/06/2013. Disponível em: http://www.empresasartecola.com.br/na-midia/detalhe/empresas-artecola-passam-a-controlar-maior-fabricante-colombiano-de-adesivos?NA_MIDIAPage=13#sthash.Joqj9mOP.jevF0nEz.dpbs>. Acesso em: 19 set. 2017.

ASSISTENCAL. Associação brasileira de empresas de componentes para couro, calçados e artefatos. *Artecola Química conquista prêmio FINEP*. Disponível em: <<http://www.assintecal.org.br/institucional/assintecal>>. Acesso em: 18 set. 2017.

AYKUT, Dick; RATHA, Dilip. South-South FDI flows: how big are they? *Transnational Corporations*, v.13, n.1, apr.2003.

AYKUT, Dilek; GOLDSTEIN, Andrea. Multinacionais de países em desenvolvimento: o investimento sul-sul chega à maioria. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, Rio de Janeiro, n. 95, p. 66-89, abr/jun. 2008.

BANCO CENTRAL DO BRASIL – Sistema gerenciador de séries temporais (SGS). Disponível em: <<https://www3.bcb.gov.br/sgspub/localizarseries/localizarSeries.do?method=prepararTelaLocalizarSeries>>. Acesso em: 06 mai. 2016.

BANCO DO BRASIL. *Negócios internacionais: PROEX*. Disponível em: <<http://bb.com.br/portallbb/page44,3389,3396,0,0,1,2.bb>> Acesso em: 28 jun. 2016.

BARBOSA, Nelson. Dez anos de política econômica. In: SADER, Emir (Org.) *10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma*. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO Brasil, 2013.

BARRAL, Welber. Parte II - Estratégia brasileira de exportação: síntese do trabalho. In: *Estratégia Brasileira de Exportação 2008-2010*. MDIC, 2008, p.7. Disponível em: <http://www.desenvolvimento.gov.br/arquivos/dwnl_1220468182.pdf>. Acesso em: 23 jun. 2016.

BASTOS, Pedro Paulo Z. A economia política do novo-desenvolvimentismo e do social desenvolvimentismo. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 21, Número Especial, dez. 2012. p. 779-810.

BAUMANN, Renato. *Integração regional: teoria e experiência latino-americana*. 1ª ed. Rio de Janeiro: LTC, 2013.

_____. O Brasil e as cadeias globais de valor. In: NEVES, Leonardo Paz (Org). *A inserção do Brasil nas cadeias globais de valor*. CEBRI Dossiê Edição Especial. v. 2, ano 13. CEBRI: Rio de Janeiro, p. 47-51, 2014.

BAUMANN, Renato; NG, Francis. Integração produtiva: complementaridade produtiva regional e competitividade. *Revista Brasileira de Comércio Exterior – RBCE*, Ano XXV, Nº. 110, janeiro/março de 2012, p. 22-43, 2012.

BCB. Banco Central do Brasil. Boletim do Banco Central do Brasil – *Relatório Anual, 2003*.

_____. Banco Central do Brasil. Boletim do Banco Central do Brasil – *Relatório Anual 2004*.

_____. Banco Central do Brasil. Boletim do Banco Central do Brasil – *Relatório Anual 2005*.

_____. Banco Central do Brasil. Boletim do Banco Central do Brasil – *Relatório Anual 2006*.

_____. Banco Central do Brasil. Boletim do Banco Central do Brasil – *Relatório Anual 2007*.

_____. Banco Central do Brasil. Boletim do Banco Central do Brasil – *Relatório Anual 2008*.

_____. Banco Central do Brasil. Boletim do Banco Central do Brasil – *Relatório Anual 2009*.

_____. Banco Central do Brasil. Boletim do Banco Central do Brasil – *Relatório Anual 2010*.

_____. Banco Central do Brasil. Boletim do Banco Central do Brasil – *Relatório Anual 2011*.

_____. Banco Central do Brasil. Boletim do Banco Central do Brasil – *Relatório Anual 2012*.

_____. Banco Central do Brasil. Boletim do Banco Central do Brasil – *Relatório Anual 2013*.

_____. Banco Central do Brasil. Boletim do Banco Central do Brasil – *Relatório Anual 2014*.

_____. *Site oficial*. Banco Central do Brasil. Disponível em: < <http://www.bcb.gov.br/pt-br#!/home>>. Acesso em: 02. mai. 2016.

BELLUZZO, Luiz Gonzaga. Os anos do povo. In: SADER, Emir (Org.) *10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma*. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO Brasil, 2013.

BID; INTAL. Instituto para a integração da América Latina e do Caribe. *Informe MERCOSUL 13*. 1ed. Buenos Aires: BID-INTAL. nov.2008.

_____. Instituto para a integração da América Latina e do Caribe. *Informe MERCOSUL 19*. Segundo semestre 2013 – primeiro semestre 2014. Buenos Aires: BID-INTAL, 2015.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. Cinquenta anos de pensamento da CEPAL: uma resenha. Brasília, 1998. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo (Org). *Cinquenta anos de pensamento na CEPAL*. Rio de Janeiro: Record, p. 13-68, 2000b.

_____. *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo (1930-1964)*. 4.ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000a. 496p.

BNDES. *Taxas de Juros e Longo Prazo (TJLP)*. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Ferramentas_e_Normas/Custos_Financieiros/Taxa_de_Juros_de_Longo_Prazo_TJLP/>. Acesso em: 03 jul. 2016.

_____. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. *BNDES EXIM*. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Apoio_Financeiro/Produtos/BNDES_Exim/index.html> Acesso em 03 jul. 2016.

_____. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. *BNDES Transparência*. Disponível em: <<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/>>. Acesso em: 11 set. 2017.

_____. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. Disponível em: <<http://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home>>. Acesso em: 01 jul. 2016.

_____. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. *Informe n.º173*, Agosto, 2003. Acesso em: 18 jul. 2013.

_____. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. *Programa BNDES de Sustentação do Investimento - BNDES PSI*. Disponível em: <<http://www.bndes.gov.br/apoio/psi>>. Acesso em: 01 jul. 2016.

BOSCHI, Renato; GAITÁN, Flavio. Gobiernos Progresistas, Agenda neodesarrollista y capacidades estatales: la experiencia reciente en Argentina, Brasil y Chile. *Observatório Política Sul-Americano*, Análise de Conjuntura, n.1, jan. 2008.

BRASIL, GOVERNO FEDERAL. *Diretrizes de política industrial, tecnológica e de comércio exterior*. 2003

BRASIL. Brasil Maior. *Agendas estratégicas setoriais*. 2013

_____. Brasil Maior. *Ata de Reunião do Conselho de Competitividade de Metalurgia*. 21/05/2012. Brasília, 2012b.

_____. Brasil Maior. *Ata de Reunião do Conselho de Competitividade de Metalurgia*. 06/12/2012. Brasília, 2012c.

_____. Brasil Maior. *Ata de Reunião do Conselho de Competitividade de Química*. 29/11/2012. São Paulo, 2012d.

_____. Brasil Maior. *Ata de Reunião do Conselho de Competitividade de Química*. 25/06/2013. São Paulo, 2013b.

_____. Brasil Maior. *Conselhos de competitividade setoriais*. 2012a.

_____. Brasil Maior. *Relatório de acompanhamento das agendas estratégicas setoriais*. Abril de 2014. Brasília: ABDI, 2014a.

_____. Brasil Maior. *Relatório de acompanhamento das agendas estratégicas setoriais*. Novembro de 2014. Brasília: ABDI, 2014b.

_____. *Cartilha Plano Brasil Maior (PBM)*. Inovar para competir. Competir para crescer. Plano 2011/2014. 2011a.

_____. Decreto n.5.353, de 24 de janeiro de 2005. *Dispõe sobre a competência, composição, funcionamento e estruturação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial - CNDI, e dá outras providências*. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para assuntos jurídicos, Brasília, DF, 24 de janeiro de 2005. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5353.htm >. Acesso em: 05 jun. 2015.

_____. Decreto n.7540, de 02 de agosto de 2011. *Institui o Plano Brasil Maior – PBM e cria o seu Sistema de Gestão*. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para assuntos jurídicos, Brasília, DF, 02 de agosto de 2011. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7540.htm > . Acesso em: 05 jul. 2015.

_____. Decreto n.4.418, de 11 de outubro de 2002. *Aprova novo Estatuto Social da empresa pública Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES*. Brasil, 2002.

_____. Desenvolvimento e Comércio Exterior (cap.4). In: *Balanço Final do Governo Lula – Livro 1*. Disponível em: <<https://pt.slideshare.net/EdinhoPT/14-desenvolvimento-produtoeocomercioexterior>> . Acesso em: 18 out. 2016.

_____. Desenvolvimento produtivo e comércio exterior. In: *Balanço de governo (2003-2010)*. 2010 p.130-210. Disponível em: <https://i3gov.planejamento.gov.br/textos/livro1/1.4_Desenvolvimento_Produtivo_e_Comercio_Exterior.pdf> . Acesso em: 10 ago. 2017.

_____. *Íntegra da apresentação da Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP)*. Inovar e investir para sustentar o crescimento. 2008a. (apresentação *power point*) Disponível em < <http://www.desenvolvimento.gov.br/pdp/index.php/sitio/>>. Acesso em: 19 mai. 2016.

_____. Lei n.10.973, de 02 de dezembro de 2004. *Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências*. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para assuntos jurídicos, Brasília, DF, 02 de dezembro de 2004. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.973.htm >. Acesso em: 05 jun. 2015.

_____. Lei n.11.080, de 30 de dezembro de 2004. *Autoriza o Poder Executivo a instituir Serviço Social Autônomo denominado Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial -*

ABDI, e dá outras providências. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para assuntos jurídicos, Brasília, DF, 30 de dezembro de 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L11080.htm>. Acesso em: 05 jun. 2015.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Plano plurianual 2004-2007: mensagem presidencial / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos*. - Brasília: MP, 2003.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Plano plurianual 2008-2011: projeto de lei / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos*. Brasília: MP, 2007.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Plano plurianual 2012-2015: projeto de lei / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos*. Brasília: MP, 2011.

_____. *Plano Brasil Maior*. 2011b. Disponível em <<http://www.brasilmaior.mdic.gov.br/conteudo/128>>. Acesso em: 20 mai. 2016.

_____. Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP). *Balanço de Atividades 2008/2010: Relatório dos programas mobilizadores em áreas estratégicas*. v. 4. 2010b.

_____. Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP). *Balanço de Atividades 2008/2010: Relatório dos programas para fortalecer a competitividade*.v. 3. 2010c.

_____. Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP). *Balanço de Atividades 2008/2010: Relatório dos programas para consolidar e expandir a liderança*. v. 2, 2010a.

_____. Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP). *Balanço de Atividades 2008/2010: Relatório dos programas destaques estratégicos*. v. 5. 2010e.

_____. *Política de Desenvolvimento Produtivo: inovar e investir para sustentar o crescimento*. 2008b

_____. Política Industrial Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE). *Estratégia para a competitividade do Brasil*. Março, 2007. Disponível em: <<http://investimentos.mdic.gov.br/public/arquivo/arq1272980865.pdf>>. Acesso em: 16 set. 2014.

_____. Política Industrial Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE). *Sumário Executivo PITCE*. Julho 2007. Disponível em: <<http://investimentos.mdic.gov.br/public/arquivo/arq1272980844.pdf>>. Acesso em: 16 set. 2014.

_____. Política Industrial Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE). *Aspectos gerais*. Dezembro 2004. Disponível em:

<<http://investimentos.mdic.gov.br/public/arquivo/arq1272980937.pdf>>. Acesso em: 19 maio 2016.

_____. *Relatório de acompanhamento das agendas estratégicas setoriais*. Outubro de 2014. Brasília: ABDI, 2014c.

_____. *Termo de Referência: internacionalização de empresas brasileiras*. Brasília, dez. 2009.

BRASIL; ARGENTINA. *Tratado de Integração, cooperação e desenvolvimento entre a República Federativa do Brasil e a República Argentina*. Buenos Aires, 1988. Disponível em: <<http://www.abacc.org.br/?p=3415>>. Acesso em: 25 out. 2016.

BRASILIAN FOOTWEAR. Disponível em: <<https://www.brazilianfootwear.com/>>. Acesso 18 set. 2017.

BRASKEM. *Site oficial*. Disponível em: <<https://www.braskem.com.br/>>. Acesso em: 19 out. 2017.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Do antigo ao novo desenvolvimentismo na América Latina. In PRADO, Luiz Carlos D. (org). *Ensaio em Comemoração aos 80 anos de Maria da Conceição Tavares*, Rio de Janeiro: Contraponto/Centro Celso Furtado, p.27-66, 2012a.

_____. *Globalização e competição: por que alguns países emergentes têm sucesso e outros não*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

_____. O governo Dilma frente ao “tripé macroeconômico” e à direita liberal e dependente. *Novos Estudos 95*, março, 2012b.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; THEUER, Daniela. Um Estado novo-desenvolvimentista na América Latina? *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 811-829, dez., 2012.

BRITTO, Jorge. Diversificação, competências e coerência produtiva. In: KUPFER, David; HASENCLEVER, Lia (orgs.). *Economia industrial: fundamentos teóricos e práticas no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2002.

BUCKLEY, Peter, J. CASSON, Mark. The Future of the Multinational Enterprise in Retrospect and in Prospect. *Journal of International Business Studies*, v. 34, n. 2, Focused Issue: The Future of Multinational Enterprise: 25 Years Later (Mar., 2003), pp. 219-222. Disponível em <<http://www.jstor.org/stable/3557154>>. Acesso em: 13 set. 2015.

BUCKLEY, Peter, J. CASSON, Mark. The Internalisation of the Multinational Enterprise: A Review of the Progress of a Research Agenda after 30 Years. *Journal of International Business Studies*, v. 40, n. 9 (Dec., 2009), pp. 1563-1580. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/27752467>>. Acesso em: 11 set. 2015.

CAF. Corporação Andina de Fomento. *Ideal 2011*. La infraestructura en el desarrollo integral de América Latina: diagnóstico estratégico y propuestas para una agenda prioritaria. Financiamiento: retos y oportunidades. CAF, 2011. 105p.

_____. Corporação Andina de Fomento. *Ideal 2014: infraestrutura en el desarrollo de América Latina*. Documento Principal. CAF, 2014. 121p.

CAMEX. Câmara de Comércio Exterior. *Programa de Financiamento à Exportação – PROEX*. Disponível em: <<http://www.camex.gov.br/conteudo/exibe/area/3/menu/51/PROEX>>. Acesso em: 30 de jun. 2016.

CAMEX. Câmara de Comércio Exterior. *Resolução nº 27, de 06 de maio de 2008*.

_____. Câmara de Comércio Exterior. *Resolução nº35, de 22 de agosto de 2007*.

_____. Câmara de Comércio Exterior. *Resolução nº45 de 23 de dezembro de 2003*.

CANO, Wilson; GONÇALVES DA SILVA, Ana Lucia. Política industrial do governo Lula. In: *Texto para discussão*. IE/UNICAMP, n. 181, jul. 2010, p. 1-27.

CANTWELL, John; BARNARD, Helena. Do firms from emerging markets have to invest abroad? Outward investment and competitiveness of firms. In: SAUVANT, Karl.P. (org.) *The rise of transnational corporations from emerging markets: threat or opportunity?* Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, Northampton, Edward Elgar Publishing, Inc., p. 55-85, 2008.

CARDOSO, Fernando H.; FALETTO, Enzo. *Dependência e desenvolvimento na América Latina: ensaio de interpretação sociológica*. Rio de Janeiro: Editora Guanabara, 1970.

CASTRO, Fábio de. A conquista da América. *Revista Unespiciência*, Ano 5, n. 52, p. 30-35, mai. 2004.

CAVALCANTI DE OLIVEIRA, Alessandra. Do velho ao novo regionalismo: evolução das políticas conjuntas para o desenvolvimento planejado da América Latina. *CEPAL – Coleção Documentos de Projetos*. Santiago, Chile: ONU, 2014.

CELAC. Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños. Disponível em: <<http://www.sela.org/celac/>>. Acesso em: 06 set. 2016.

CEPAL. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. *Foreign Investment in Latin America and Caribbean, 2005*. Santiago: CEPAL, 2006.

_____. Comissão Econômica para América Latina e Caribe/Nações Unidas. *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*. Santiago, Chile: ONU, 1994.

_____. *La Republica Popular China y América Latina y el Caribe.: hacia una relación estratégica*. CEPAL: San Tiago del Chile, p.1-26, 2010a.

_____. O Investimento estrangeiro direto na América Latina e Caribe. *Documento Informativo*. CEPAL/Nações Unidas: 2010b.

CERVO, Amado Luiz. *Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Saraiva, 2008. 297 p.

CERVO, Amado Luiz; LESSA, Antônio Carlos. O declínio: inserção internacional do Brasil (2011-2014). *Revista Brasileira de Política Internacional*. n. 57(2), p. 133-151, 2014.

CHANG, Ha-Joon. *Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica*. São Paulo: Editora UNESP, 2004.

_____. The East Asian development experience. In: CHANG, Ha-Joon (org.). *Rethink development economics*. UK e USA: Athem Press, p. 107-124. 2003a.

_____. Trade and industrial policy issues. In: CHANG, Ha-Joon (org.). *Rethink development economics*. UK e USA: Athem Press, p. 257-276, 2003b.

CINDES. Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento. *IndexInvestBrasil*. Base de dados de investimentos, dados acumulados até 2016.1. Disponível em: http://www.cindesbrasil.org/site/index.php?option=com_content&view=article&id=72&Itemid=16 >. Acesso em: 10 set. 2017.

CNDI. Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial. *Ata da 10ª Reunião Ordinária do CNDI*. Brasília, 12 de dezembro de 2006.

_____. Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial. *Ata da 11ª Reunião Ordinária do CNDI*. Brasília, 27 de fevereiro de 2007.

_____. Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial. *Ata da 12ª Reunião Ordinária do CNDI*. Brasília, 20 de julho de 2007.

_____. Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial. *Ata da 13ª Reunião Ordinária do CNDI*. Brasília, 29 de setembro de 2011.

_____. Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial. *Ata da 14ª Reunião Ordinária do CNDI*. Brasília, 31 de outubro de 2012.

CNDI. Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial. *Ata da 15ª Reunião Ordinária do CNDI*. Brasília, 10 de abril de 2013.

_____. Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial. *Ata da 1ª Reunião Ordinária do CNDI*. Brasília, 17 de fevereiro de 2005.

_____. Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial. *Ata da 1ª Reunião Extraordinária do CNDI*. Brasília, 5 de maio de 2005.

_____. Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial. *Ata da 2ª Reunião Ordinária do CNDI*. Brasília, 26 de abril de 2005.

_____. Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial. *Ata da 3ª Reunião Ordinária do CNDI*. Brasília, 28 de junho de 2005.

_____. Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial. *Ata da 4ª Reunião Ordinária do CNDI*. Brasília, 23 agosto de 2005.

_____. Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial. *Ata da 5ª Reunião Ordinária do CNDI*. Brasília, 25 de outubro de 2005.

_____. Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial. *Ata da 6ª Reunião Ordinária do CNDI*. Brasília, 26 de abril de 2005.

_____. Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial. *Ata da 7ª Reunião Ordinária do CNDI*. Brasília, 15 de fevereiro de 2006.

_____. Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial. *Ata da 8ª Reunião Ordinária do CNDI*. Brasília, 18 de abril de 2006.

_____. Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial. *Ata da 9ª Reunião Ordinária do CNDI*. Brasília, 22 de agosto de 2006.

CNI. Confederação Nacional da Indústria. *A indústria brasileira em uma perspectiva internacional: uma análise da cadeia global de valor dos setores aeroespacial, de dispositivos médicos e eletrônicos*. 1 ed. Rio de Janeiro: Elsevier: CNI, 2014.

_____. Confederação Nacional da Indústria. *Interesses da indústria na América do Sul: comércio e investimentos*. Documento síntese. Brasília: CNI, 2015.

_____. Confederação Nacional da Indústria. *Relatório dos investimentos brasileiros no exterior 2013: recomendações de políticas públicas para o Brasil*. Brasília: CNI, 2013.

CNI; SOBEET. *Internacionalização das empresas brasileiras: motivações, barreiras e demandas de políticas públicas*. Brasília: CNI, 2012.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E CARIBE (CEPAL). *Site em português*. 2015. Disponível em: <<http://www.cepal.org/pt-br/about>> . Acesso em: 01 dez. 2015.

COMUNICADO de Brasília. Brasília: 1 de setembro de 2000. Disponível em: <http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/comunicado_brasilia_esp.pdf> . Acesso em: 15 nov. 2016.

CONVÊNIO Constitutivo do Banco do Sul. Venezuela, 26 set. 2009. Disponível em: <<http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/multilaterais/convenio-constitutivo-do-banco-do-sul/>>. Acesso em: 15 nov. 2016.

COSIPLAN. Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento. *Cartera de proyectos 2015*. Presidencia pro t mpore Uruguay 2014-2016. Foro Tecnico IIRSA – Comitê de Cordinaci n Técnica. VI Reunión Ordinaria de Ministros del COSIPLAN. Montevideo, Uruguay, 3 dec. 2015.

_____. Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento. *Ifonogr fico*. 2017. Disponível em: <<http://www.iirsa.org/infographic>> . Acesso em: out. 2017.

COSTA VAZ, Alcides. *Cooperação, integração e processo negociador: a construção do Mercosul*. Brasília: IBRI, 2002. 308 p.

COUTINHO, Luciano. *Poder e Política – Entrevista*. Jornal Folha de São Paulo e Portal UOL [abr.2014] Entrevistador: Fernando Rodrigues. Disponível em: <
http://www1.folha.uol.com.br/paywall/login.shtml?http://www1.folha.uol.com.br/poder/poder_epolitica/2014/04/1438472-leia-a-transcricao-da-entrevista-de-luciano-coutinho-a-folha-e-ao-uol.shtml>. Acesso em: 16 jan. 2017.

COUTO, Joaquim Miguel; COUTO, Ana Cristina Lima. *O medo do crescimento: política econômica e dinâmica macroeconômica no primeiro governo Lula (2003-2006)*. Maringá: Eduem, 2010.

DALLA COSTA, Armando. A internacionalização de JBS-Friboi, BRF- Brasil Food e Marfrig. In: DALLA COSTA, Armando João. *Internacionalização de empresas brasileiras: teorias e experiências*. Curitiba: Juruá, p. 137-159, 2011.

DALLA COSTA, Armando; ATHIA, Felipe. A Gerdau e a internacionalização da indústria brasileira do aço. In: DALLA COSTA, Armando João. *Internacionalização de empresas brasileiras: teorias e experiências*. Curitiba: Juruá, p. 65-83, 2011.

DE TONI, Jackson. Novos arranjos institucionais na política industrial do governo Lula: a força das novas ideias e dos empreendedores políticos. *Tese de Doutorado*. Programa de pós-graduação em Ciência Política da Universidade de Brasília. Brasília, 2013.

_____. O Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial durante os governos de Lula: participação e coordenação. In: *Os desafios da política industrial brasileira: uma contribuição da Agência Brasileira de Política Industrial (ABDI) – 2004-2014*. Brasília: ABDI, 2016.

DE TONI, Jackson; PEDREIRA, Roberto Sampaio. O monitoramento e a avaliação da política industrial brasileira: lições da experiência recente. In: *Os desafios da política industrial brasileira: uma contribuição da Agência Brasileira de Política Industrial (ABDI) – 2004-2014*. Brasília: ABDI, 2016.

DINIZ, Eli. Empresariado industrial, representação de interesses e ação política: trajetória histórica e novas configurações. *Política & Sociedade*, v. 9, n. 17, p. 101-139. out. 2010.

DUNNING, John H.; KIM, Changsu Kim; PARK, Donghyun. Old wine in new bottles: a comparison of emerging market TNCs today and developed country TNCs thirty years ago. *SLPTMD Working Paper Series*, n.11, p. 1-32. University of Oxford: Department of International Development, 2008.

DUNNING, John H.; LUNDAN, Sarianna M. *Multinational enterprises and the global economy*. Second Edition. Cheltenham, UK/Northampton, USA: Edward Elgar Publishing, Inc., 2008.

DUNNING, John H.; NARULA, Rajneesh. *Foreign direct investment and governments: catalysts for economic restructuring*. London and New York: Routledge, 1998.

DUNNING, John H.; The Eclectic (OLI) Paradigm of International Production: Past, Present and Future. *International Journal of the Economics of Business*, v. 8, n. 2, 2001, pp. 173-190.

EDEN, Lorraine. The rise of TNCs from emerging markets: threat or opportunity? In: SAUVANT, Karl.P. (org.) *The rise of transnational corporations from emerging markets: threat or opportunity?* Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, Northampton, Edward Elgar Publishing, Inc., p. 333-339, 2008.

EL PAÍS. *China tem o menor crescimento econômico em 24 anos em 2014*. Disponível em: <http://brasil.elpais.com/brasil/2015/01/20/economia/1421727104_207841.html>. Acesso em: 07 set. 2016 .

EMPRESAS do Brasil participam de qualificação da cadeia produtiva de petróleo e gás para ampliar negócios no Mercosul. *Investe São Paulo*, 02 jun. 2016. Disponível em: <<http://www.investe.sp.gov.br/noticia/empresas-do-brasil-participam-de-qualificacao-da-cadeia-produtiva-de-petroleo-e-gas-para-ampliar-negocios-no-mercosul/>>. Acesso em: 05 dez. 2016.

ESTRATÉGIA BRASILEIRA DE EXPORTAÇÃO (2008-2010), 28 de agosto de 2008.

EVANS, Peter. *Embedded autonomy: states and industrial transformation*. Princeton: Princeton University Press, 1995.

_____. *Instituciones y desarrollo en la era de la globalización neoliberal*. Bogotá: ILSA, 2007.

FDC. FUNDAÇÃO DOM CABRAL *Ranking FDC das Multinacionais Brasileiras 2007: a decolagem das multinacionais brasileiras*. FDC: 2007. 14p.

_____. FUNDAÇÃO DOM CABRAL *Ranking FDC das multinacionais brasileiras 2013: os impactos da política externa na internacionalização de empresas brasileiras*. FDC: 2013. 51p.

_____. FUNDAÇÃO DOM CABRAL *Ranking FDC das multinacionais brasileiras 2014: a força da marca Brasil na criação de valor internacional*. FDC: 2013. 50p.

_____. FUNDAÇÃO DOM CABRAL *Ranking FDC das Transnacionais Brasileiras – Edição 2008: internacionalização segue crescendo, mas resultados ainda são limitados*. FDC: 2008. 14p.

_____. FUNDAÇÃO DOM CABRAL *Ranking Transnacionais Brasileiras 2009: investimentos no exterior crescem, apesar da crise mundial*. FDC: 2009. 22p.

_____. FUNDAÇÃO DOM CABRAL *Ranking Transnacionais Brasileiras 2010: repensando as estratégias globais*. FDC: 2010. 31p.

_____. FUNDAÇÃO DOM CABRAL *Ranking Transnacionais Brasileiras 2011: crescimento e gestão sustentável no exterior*. FDC: 2011. 52p.

_____. FUNDAÇÃO DOM CABRAL *Ranking Transnacionais Brasileiras 2012: os benefícios da internacionalização*. FDC: 2012. 43p.

FERREIRA, Gerson Freitas; OLIVEIRA JUNIOR, Moacir de Miranda; GIÃO, Paulo Roberto. Estratégia e ferramentas para o compartilhamento de melhores práticas na Gerdau. In: OLIVEIRA JUNIOR, Moacir de Miranda e colaboradores. *Multinacionais brasileiras: internacionalização, inovação e estratégia global*. Porto Alegre: Bookman, p. 203-224, 2010.

FIESP. Federação das Indústrias do Estado de São Paulo. *Retrospectiva 2012 – FIESP* marcou sua atuação em 2012 na luta pelo aumento da competitividade do Brasil. FIESP. 20/12/2012. Disponível em: <<http://www.fiesp.com.br/noticias/retrospectiva-2012-fiesp-marcou-sua-atuacao-em-2012-na-luta-pelo-aumento-da-competitividade-do-brasil/>>. Acesso em: 06 out. 2016.

_____. Federação das Indústrias do Estado de São Paulo. Manual dos instrumentos da política de desenvolvimento produtivo (PDP). *Cadernos Política Industrial n 2º*. DECOMTEC, outubro de 2009.

FILGUEIRAS, Luiz; GONÇALVES, Reinaldo. *A economia política do governo Lula*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2007.

FINEP. Financiadora de estudos e projetos. *Programa Pappé-Subvenção já opera em 12 estados*. Disponível em: <<http://www.finep.gov.br/noticias/todas-noticias/2647-programa-pappe-subvencao-ja-opera-em-12-estados>>. Acesso em: 13 jun. 2016.

FINEP. Financiadora de estudos e projetos. *Transparência FINEP*. Disponível em: <<http://www.finep.gov.br/aceso-a-informacao-externo/institucional>>. Acesso em: 19 out. 2017.

FLEURY, Afonso; FLEURY, Maria Tereza Leme. *Multinacionais brasileiras: competências para a internacionalização*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

FORMULÁRIO DE REFERÊNCIA 2016: *Metalúrgica Gerdau*. 31/03/2016. Disponível em: <<http://ri.gerdau.com/ptb/6987/2016.03.31%20-%2020F%2015%20Portugus%20%28verso%20final%20de%20arquivamento%29.pdf>>. Acesso em: 26 set. 2017.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL (FMI) *World Economic Outlook Database*, 2012. Disponível em: <<https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2012/02/weodata/index.aspx>>. Acesso em: 15 mai. 2016.

GERDAU. *Relatórios Anuais Gerdau 2001 a 2016*. Disponíveis em: <<http://ri.gerdau.com/ptb/s-36-ptb.html?idioma=ptb>>. Acesso em: 27 set. 2017.

_____. *Site oficial*. Disponível em: <<https://www.gerdau.com/br/pt/home>>. Acesso em: 25 set. 2017.

GEREFFI, Gary; LEE, JOONKOO. Why the world suddenly cares about global supply chains. *Journal of Supply Chain Management*. Volume 48, Number 3, p. 24-32, July, 2012.

GERSCHENKRON, Alexander. *El atraso economico en su perspectiva historica*. Barcelona: Ediciones Ariel, 1968.

GILPIN, Robert. As empresas multinacionais e o desenvolvimento econômico. In: GILPIN, Robert. *A economia política das relações internacionais*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, p. 257-290, 2002.

GILPIN, Robert. The state and the multinationals. In: GILPIN, Robert. *Global political economy: understanding the international economic order*. New Jersey: Princeton/Oxford, p. 278- 304, 2001.

GIP. *Grupo Integración Productiva*. Disponível em: <<http://www.gipmercosur.org/>>. Acesso em: 20 set. 2017.

GLOBERMAN, Steven; SHAPIRO, Daniel M. Outward FDI and the economic performance of emerging markets? In: SAUVANT, Karl.P. (org.) *The rise of transnational corporations from emerging markets: threat or opportunity?* Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, Northampton, Edward Elgar Publishing, Inc., p. 229-271, 2008.

GOLDSTEIN, Andrea; PUSTERLA, Fazia. Emerging Economies' Multinationals: General Features and Specificities of the Brazilian and Chinese Cases. *Working Paper 223*. Centro di Ricerca sui Processi di Innovazione e Internazionalizzazione, Oct.2008, p. 1-23.

GRUPO ARTECOLA. *Site Oficial*. Disponível em:<<http://www.empresasartecola.com.br/home/>>. Acesso em: 08 dez. 2016.

GUDYNAS, Eduardo. As instituições financeiras e a integração na América do Sul. In: VERDUN, Ricardo (org.). *Financiamento e Megaprojetos: uma interpretação da dinâmica regional sul-americana*. Brasília: Inesc, p. 21-48, 2008.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *Samuel Pinheiro Guimarães: o desafio sul-americano*. Carta Maior. 2012. Disponível em <<http://cartamaior.com.br/?/Editoria/Internacional/Samuel-Pinheiro-Guimaraes-O-desafio-sul-americano/6/25617>> Acesso em: 24 out. 2016

GUSSO, Divonzir Arthur et al. *Promoção de comércio exterior: experiências e aprendizados*. Brasília: IPEA, 2004.

HOLLAND, Márcio; BARBI, Fernando. China na América Latina: análise da perspectiva dos investimentos diretos estrangeiros. *Textos para Discussão da Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getulio Vargas*. Texto para discussão 247, mar. 2010.

HURRELL, Andrew. Paths to power: foreign policy strategies of intermediate states. *Latin American Program Woodrow Wilson International Centre for Scholars*, n .244, p. 1-10, mar., 2000.

HYMER, Stephen. The international operations of national firms: a study of direct foreign investment. *Tese de Doutorado*. Massachusetts Institute of Technology, Massachusetts, 1960. Disponível em: < <http://hdl.handle.net/1721.1/27375>>. Acesso em: 10 set. 2015.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <<http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 25 abr. 2016.

IBGE. Séries estatísticas. *Temas e subtemas, sistema de contas nacionais, contas nacionais, taxa de investimento*. Disponível em: <<http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?no=12&op=0&vcodigo=SCN36&t=taxa-investimento>>. Acesso em: 05 jul. 2016.

IIRSA/COSIPLAN. Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento – Foro Técnico IIRSA. Disponível em: <<http://www.iirsa.org/>>. Acesso em: 15 jan. 2017.

INVEST&EXPORT BRASIL. *Guia de comércio exterior e investimento*. Programa de substituição competitiva de importações (PSCI). Disponível em: <<http://www.investexportbrasil.gov.br/programa-de-substituicao-competitiva-de-importacoes-psci-0>>. Acesso em: 30 jun. 2016.

IPEA. A crise econômica global e seus reflexos sobre a economia brasileira. *Carta de conjuntura*, dez. 2008. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/conjuntura/cc05_crise.pdf>. Acesso em: 06 mai. 2016.

IPEA. *Carta de conjuntura*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas. Grupo de Análise e Previsões. – (dez. 2007)-. Rio de Janeiro: Ipea. Dimac, 2007-. Setembro, 2013 (versão preliminar).

IPEA. *Carta de conjuntura*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas. Grupo de Análise e Previsões. (dez. 2007). Rio de Janeiro: Ipea. Dimac, 2007. Dezembro, 2014.

IPEADATA. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/>>. Acesso em: 25 abr. 2016.

JBS. *Formulário de Referência 2015 JBS SA*. Versão 08. Disponível em: <<http://jbss.foinvest.com.br/ptb/s-6-ptb-2015.html>>. Acesso em: 30 out. 2017.

JBS. *Relatórios Anuais 2007 a 2015*. Disponíveis em: <<http://jbss.foinvest.com.br/ptb/s-7-ptb.html?idioma=ptb>>. Acesso em: 31 out. 2017.

JBS. *Site oficial*. Disponível em: <<http://jbs.com.br/>>. Acesso em: 30 out. 2017.

JOHANSON, Jan; VAHLNE, Jan-Erik. Internationalization Process of the Firm: A Model of Knowledge Development and Increasing Foreign Market Commitments. *Journal of International Business Studies*, v. 8, n. 1 (Spring - Summer, 1977), pp. 23-32. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/254397>>. Acesso em: 11 ago. 2015.

JOHNSON, Chalmers. *MITI and the Japanese miracle: the growth of industrial policy, 1925-1975*. Standford: Standford University Press, 1982.

JORGE, Miguel. Parte I - A Estratégia Brasileira de Exportação é mais um passo para ampliar nossa competitividade. In: *Estratégia Brasileira de Exportação 2008-2010*. MDIC, 2008, p. 5-6. Disponível em: <http://www.desenvolvimento.gov.br/arquivos/dwnl_1220468182.pdf>. Acesso em: 23 jun. 2016.

KEOHANE, Robert O., OOMS, Van D. A empresa multinacional e a política econômica mundial. *Revista Administração Pública*, Rio de Janeiro, 9(2), p.135-177, abr/jun. 1975.

KUNST, Eduardo. *Case Artecola*. In: SCHERER, André Luis Forti et al. (Org.). *RS no Cenário Mundial*. Porto Alegre: FEE, p. 65-76, 2013.

_____. *Apresentação Lisiane Kunst – Artecola*. 2014b. Disponível em: <<http://ptdocz.com/doc/108646/apresenta%C3%A7%C3%A3o-lisiane-kunst---artecola>>. Acesso em: 21 jun. 2017.

KUNST, Lisiane. *Palestra Lisiane Kunst*. Assistencial Oficial, 2014a. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=-qFaCy4Onlo>>. Acesso em: 21 jun. 2017.

LAZZARINI, Sérgio G. *Capitalismo de laços: os donos do Brasil e suas conexões*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

LUCIANO, Bruno Theodoro; BRESSAN, Regiane Nitsch. A Comunidade Andina no século XXI: entre bolivarianos e a Aliança do Pacífico. *38º Encontro Anual da ANPOCS*. Caxambu, 27 a 31 de outubro de 2014.

LULA DA SILVA, Luiz Inácio. *Carta ao povo brasileiro*. Resoluções de encontros e congressos & programas de governo. Partido dos Trabalhadores/Fundação Perseu Abramo. São Paulo, 2002.

LUSSIEU DA SILVA, Maria. A inserção internacional das grandes empresas nacionais. In: LAPLANE, Mariano; COUTINHO, Lucioano; HIRATUKA, Célio (orgs.). *Internacionalização e desenvolvimento da indústria no Brasil*. São Paulo: Editora UNESP; Campinas: Instituto de Economia da UNICAMP, 2003, p. 105-163.

MACHADO, Fernanda Nedwed. Estratégias de internacionalização e seus resultados: um caso sul-riograndense. *Dissertação de mestrado*. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2009. 175 f.

MALAMUD, Andrés. The internal agenda of Mercosur: interdependence, leadership and institutionalization. In: Grace Jaramillo (Eds.), *Los Nuevos Enfoques de la Integración: Más allá del Regionalismo*. p. 115-135. Quito: FLACSO, 2008.

MARFRIG. Formulário de Referência 2014 Marfrig Global Foods SA. Versão 08. Disponível em: <<http://ri.marfrig.com.br/pt/informacoes-financeiras/formulario-de-referencia>>. Acesso em: 30 out. 2017.

MARFRIG. *Relatórios Anuais 2007 a 2014*. Disponíveis em: <<http://ri.marfrig.com.br/pt/informacoes-financeiras/relatorios-anuais>>. Acesso em: 02 nov. 2017.

_____. *Site oficial*. Disponível em: <<http://www.marfrig.com.br/>>. Acesso em: 02 nov. 2017.

MARQUES, Felipe Silveira. Uma visão conjunta dos três casos. In: *O crescimento de grandes empresas nacionais e a contribuição do BNDES via renda variável: os casos da JBS, TOTVS e Tupy*. BNDES/CGEE, p. 3-18, 2014.

MAZZOLA, Homero Jorge; OLIVERIA JUNIOR, Moacir de Miranda; GIÃO, Paulo Roberto. In: OLIVEIRA JUNIOR, Moacir de Miranda e colaboradores. *Multinacionais brasileiras: internacionalização, inovação e estratégia global*. Porto Alegre: Bookman, 2010. p. 188-201.

MDIC. *Estratégia Brasileira de exportação 2008-2010*. MDIC, 2008. Disponível em: <http://www.desenvolvimento.gov.br/arquivos/dwnl_1220468182.pdf> . Acesso em: 23 jun. 2016.

_____. Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br>>. Acesso em: 06 jun. 2016.

_____. MDIC. Ministério do Desenvolvimento, indústria e comércio exterior. *Rede Cicex-Centros de informações de comércio exterior*. Disponível em: <<http://www2.desenvolvimento.gov.br/sitio/secex/cicex/sitio/oQue/>>. Acesso em: 28 jun. 2016.

_____. Ministério do Desenvolvimento, indústria e comércio exterior. *Relatório de Gestão 2007-2010*. Publicação da Assessoria de Comunicação Social do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Brasília, DF, [2010?].

_____. Ministério do Desenvolvimento, indústria e comércio exterior. Secretaria do Desenvolvimento da produção. *Relatório de Gestão do exercício de 2013*. Brasília/DF, março de 2014.

_____. Ministério do Desenvolvimento, indústria e comércio exterior. Secretaria do Desenvolvimento da produção. *Relatório de Gestão do exercício de 2012*. Brasília/DF, março de 2013.

MERCOSUL. Decisões do Conselho do Mercado Comum. *MERCOSUL/CMC/DEC. N° 26/03*: Programa de Trabalho do MERCOSUL 2004- 2006. Montevideu, 15/XII/03.

_____. Decisões do Conselho do Mercado Comum. *MERCOSUL/CMC/DEC. N°45/04* Fundo para a convergência estrutural do MERCOSUL. Belo Horizonte, 16/XII/04.

_____. Decisões do Conselho do Mercado Comum. *MERCOSUL/CMC/DEC. N°18/05*. Integração e funcionamento do fundo para convergência estrutural do Mercosul. Assunção, 19/VI/05.

_____. Decisões do Conselho do Mercado Comum. *MERCOSUL/CMC/DEC. N° 41/12*. Participación de la República Bolivariana de Venezuela em el fondo para la convergencia estructural del MERCOSUR-FOCEM. Brasília, 6/XII/12.

MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA, COMÉRCIO EXTERIOR E SERVIÇOS. Ações e Programas. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/competitividade-industrial/acoes-e-programas>>. Acesso em: 23 jun. 2016.

MOLLO, Maria de Lourdes R.; AMADO, Adriana M. O debate desenvolvimentista no Brasil: tomando partido. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 24, n. 1 (53), p. 1-28, abr. 2015.

MORAN, Theodore H. *Enhancing the contribution of foreign direct investment to development: a new agenda for corporate social responsibility community, international labor and civil society, aid donors, and multilateral financial institutions*. March, 2010 (draft).

MOTTA VEIGA, Pedro da; RIOS, Sanda P. Inserção em cadeias globais de valor e políticas públicas: o caso do Brasil. *Texto para discussão 2069*. IPEA: Brasília, março, p. 1-45, 2015.

MOTTA VEIGA, Pedro da; RIOS, Sandra P. O regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas. *Breves Cindes*. Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento, p. 1-23, 2008.

MOTTA VEIGA, Pedro da; RIOS, Sandra P. O regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas. *Série Comércio Internacional*, Divisão de Comércio Internacional e Integração. CEPAL: Santiago, Chile, p. 1-43, 2007.

MRE. Ministério das Relações Exteriores. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/>>. Acesso em: 06 jun. 2016.

MUSACHICHIO, Aldo; LAZZARINI, Sergio G. *Reinventando o capitalismo de Estado: o leviatã nos negócios: Brasil e outros países*. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2015.

NARULA, Rajneesh. *Multinational investment and economic structure: globalization and competitiveness*. London and New York: Routledge, 1996.

NAVARRO DE TOLEDO, Caio. *ISEB: fábrica de ideologias*. 2ed. Campinas: Editora Unicamp, 1997.

NICITA, Alessandro; OGNIVTSEV, Victor; SHIROTORI, Miho. Global supply chains: trade and economic policies for developing countries. *Policy issue in international trade and commodities study series*, n. 55. UNCTAD/UN: New York and Geneva, 2013.

OBJETIVO 2006. Programa para a consolidação da união aduaneira e para o lançamento do mercado comum. Proposta do Brasil. MERCOSUL/XXIV CMC/DT N° 03/03.

OCDE/CEPAL/CAF. China y América Latina: hacia una asociación por el desarrollo. In: *Perspectivas económicas de América Latina 2016: hacia una nueva asociación com China*. Paris: OECD Publising, cap.1, p. 21-38, 2015.

ODEBRECHT. *Relatórios anuais 2007 a 2015*. Disponíveis em: <<https://www.odebrecht.com/pt-br/a-odebrecht/relatorios-anuais>>. Acesso em: 17 out. 2017.

ODEBRECHT. *Site oficial*. Disponível em: <<https://www.odebrecht.com/>>. Acesso em: 17 out. 2017.

PARLASUL. Parlamento do Mercosul. Disponível em: <<https://www.parlamentomercosur.org/>>. Acesso em: 12 set. 2016.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. *Concepções e Diretrizes do Programa de Governo do PT para o Brasil*. Resoluções de encontros e congressos & programas de governo. Partido dos Trabalhadores/Fundação Perseu Abramo. São Paulo, 2002.

PATRIOTA, Antonio de Aguiar. Discurso do ministro Antonio de Aguiar Patriota na cerimônia de transmissão do cargo de Ministro de Estado das relações exteriores, Brasília, 5/01/2011. In: *Resenha de Política Exterior do Brasil*, n.108, 1º semestre de 2011, ano 37. p.29-34.

PECEQUILLO, Cristina Soreanu; ALVES DO CARMO, Corival. *O Brasil e a América do Sul: relações regionais e globais*. Rio de Janeiro, RJ: Alta Books, 2015.

PEREIRA, Lia Baker Valls. As cadeias globais de valor e os acordos comerciais: uma solução para a expansão das manufaturas? In: NEVES, Leonardo Paz (Org). *A inserção do Brasil nas cadeias globais de valor*. CEBRI Dossiê Edição Especial. v. 2, ano 13. CEBRI: Rio de Janeiro, 2014, p.26-30.

PETROCARIBE. *Petrocaribe: energia para la unión*. Disponível em: <<http://www.petrocaribe.org/>>. Acesso em: 06 mar. 2017.

PORTA, Fernando. Integración productiva en el Mercosur: condiciones, problemas y perspectivas. *International Policy Note 04*, BID: 3º Quatrimestre, 2008.

PORTAL INOVAÇÃO. *Sistema Brasileiro de Tecnologia – SIBRATEC*. Disponível em: <<http://www.portalinovacao.mcti.gov.br/sibratec/#/sobre>>. Acesso em: 28 jun. 2016.

PORTER, Michael E. *Competitive Advantage: creating and sustaining superior performance*. The Free Press, 1230 Avenue of the Americas: New York, NY, 1998.

_____. The competitive advantage of nations. *Harvard Business Review*. March-April, 1990.

PREBISCH, Raúl. O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus problemas principais. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo (org.). *Cinquenta anos de pensamento na CEPAL*. Rio de Janeiro: Record, p. 69-136, 2000a.

REVISTA BRASILEIRA DO AÇO. *A crise chegou: como a crise pode afetar o mercado siderúrgico brasileiro*. INDA: Ano 17. Edição 105. 15/de outubro/15 de novembro de 2008.

RIBEIRO, Daniela de F.; KFURI, Regina. A nova integração regional e a expansão do capitalismo brasileiro na América do Sul. *Observador On-Line*. v. 5, n. 4, abr.2010. Disponível em: <<http://observatorio.iuperj.br>>. Acesso em: 04 ago. 2013.

RIBEIRO, Fernando J; LIMA, Raquel Casado. Investimentos Brasileiros na América do Sul: desempenho, estratégias e políticas. *Relatório Final*. Contrato de prestação de serviços firmado entre a Swiss Agency for Development and Cooperation – SDC e a Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior – Funcex, 2008. Disponível em: <<http://www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2008/02012.pdf>>. Acesso em: 16 ago. 2013.

RIGGIROZI, Pía. Region, Regioness and regionalism in Latin America: towards a new synthesis. *Serie working paper 130*. Latin American Trade Network (LATN). Beunos Aires: abril, 2010, p. 1-17.

ROCHA, Daniela Cristina Comin (2013). O papel da América do Sul na inserção internacional do Brasil: uma análise do governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). *Dissertação* (Mestrado em Ciências Sociais) – Faculdade de Ciências e Letras, Universidade Estadual Paulista, Araraquara, 2013.

RODRIK, Dani. Industrial Policy for the twenty-first century. *Research Paper*, Cambridge, p. 1-56, 2004.

ROETT, Riordan; PAZ, Guadalupe. La importância de la creciente presencia de China en el hemisferio occidental. In: ROETT, Riordan; PAZ, Guadalupe (Orgs.). *La presencia de China en el hemisferio occidental: consecuencias para América Latina y Estados Unidos*. Buenos Aires: Libros del Zorzal, p. 11-36, 2009.

ROUSSEFF, Dilma. Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, durante cerimônia de formatura da turma 2011/2013 do Instituto Rio Branco – 18/06/2013. In: *Resenha de Política Exterior do Brasil*, n.112, 1º semestre de 2013, ano 40. p. 69-74, 2013.

RUGMAN, Alan. How global are TNCs from emerging markets? In: SAUVANT, Karl.P. (org.) *The rise of transnational corporations from emerging markets: threat or opportunity?* Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, Northampton, Edward Elgar Publishing, Inc., 2008.

SALAMA, Pierre. China-Brasil: industrialização e “desindustrialização precoce”. *Cadernos do Desenvolvimento*, Rio de Janeiro, v. 7, n. 10, p. 229-251, jan.-jun., 2012.

SALERNO, Mario Sergio; DAHER, Talita. *Política industrial, tecnológica e de comércio exterior do governo federal (PITCE): Balanço e Perspectivas*, 2006. Disponível em: <<http://investimentos.mdic.gov.br/public/arquivo/arq1272980896.pdf>>. Acesso em: set. 2014.

SALUDJIAN, Alexis. Balanço crítico da integração sul-americana “pós-neoliberal”. *Texto para discussão 014*. Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2013.

SARAIVA, Miriam Gomes. A diplomacia brasileira e as visões sobre a inserção externa do Brasil: institucionalismo pragmático x autonomistas. *Real Instituto Elcano*, ARI 46, 2010.

_____. Novas abordagens para análise dos processos de integração na América do Sul: o caso brasileiro. *Carta Internacional*. v. 8, n. 1, p. 13-21, jan-jun.2013.

SARTI, Fernando; LAPLANE, Mariano. Prometeu acorrentado: O Brasil na indústria mundial no início do século XXI. *Política Econômica em Foco*, n. 7 – nov. 2005/abr. 2006, p. 271-291.

SAUVANT, Karl.P. The rise of TNCs from emerging markets: the issues. In: SAUVANT, Karl.P. (org.) *The rise of transnational corporations from emerging markets: threat or opportunity?* Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, Northampton, Edward Elgar Publishing, Inc., p. 3-14, 2008.

SCHIRM, Stefan A. Leader in need of followers: emerging power in global governance. *European Journal of International Relations*, p. 197-221, 2009.

SDP. Secretaria do Desenvolvimento da Produção. *Prestação de contas ordiária anual: relatório de gestão do exercício de 2012*. Brasília: março, 2013.

____. Secretaria do Desenvolvimento da Produção. *Prestação de contas ordiária anual: relatório de gestão do exercício de 2013*. Brasília: março, 2014.

SENNES, Ricardo Ubiraci [et al.]. *Os interesses empresariais brasileiros na América do Sul: o setor de serviços*. Brasília: CNI, 2007. 55p.

SERBIN, Andrés. Regionalismo y soberania nacional en América Latina: los nuevos desafios. *Documentos CRIES*. Buenos Aires: Nueva Sociedad/CRIES, p. 1-27, 2010.

SICSÚ, João; FERNANDO DE PAULA, Luiz; MICHEL, Renaut. Introdução: por que novo-desenvolvimentismo? In: SICSÚ, João; FERNANDO DE PAULA, Luiz; MICHEL, Renaut (orgs.). *Novo-desenvolvimentismo: um projeto nacional de crescimento com equidade social*. Barueri: Manole; Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2005.

SINGER, André. Os sentidos do Lulismo: reforma gradual e pacto conservador. São Paulo: Companhia das Letras, 2012. 276 p.

SINGER, Paul. O combate à crise pelo governo federal. *Teoria e Debate*, 81. Março/Abril 2009. Disponível em: <<http://novo.fpabramo.org.br/uploads/TD81-economia.pdf>>. Acesso em: 06 mai. 2016.

SOARES DE LIMA, Maria R.; COUTINHO, Marcelo V. Integração Moderna. *Análise de Conjuntura OPSA*, n.1, jan. 2006.

SODRÉ, Nelson Werneck. *A verdade sobre o ISEB*. Rio de Janeiro: Avenir, 1978.

STEIN, Guilherme de Queiroz. Política industrial no século XXI: capacidades estatais e a experiência brasileira (2003-2014). *Dissertação de Mestrado*. Programa de Pós-graduação em Ciência Política. UFRGS: Porto Alegre, 2016.

SUNKEL, Osvaldo. A inflação chilena: um enfoque heterodoxo. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo (org.). *Cinquenta anos de pensamento na CEPAL*. Rio de Janeiro: Record, 2000.

SUZIGAN, Wilson; FURTADO, João. Política industrial e desenvolvimento. In: *Revista de economia política*. v. 26, n. 2 (102), p. 163-185, abril/junho, 2006.

TAVARES, Márcia. Investimento brasileiro no exterior: panorama e considerações sobre políticas públicas. *Serie Desarrollo Productivo*, 172. Chile: CEPAL, p. 1-58, 2006.

TCU - *Versão Simplificada das Contas do Governo da República - Exercício de 2009*. Disponível em:

<http://portal.tcu.gov.br/tcu/paginas/contas_governo/contas_2009/Textos/Ficha%201%20-%20Analise%20da%20Crise.pdf>. Acesso em: 10 mai. 2016.

TEIXEIRA, Rodrigo Alves; PINTO, Eduardo Costa. A economia política dos governos FHC, Lula e Dilma: dominância financeira, bloco no poder e desenvolvimento econômico. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 909-941, dez. 2012.

TOKATLIAN, Juan Gabriel. Uma mirada desde América Latina. In: ROETT, Riordan; PAZ, Guadalupe (Orgs.). *La presencia de China en el hemisferio occidental: consecuencias para América Latina y Estados Unidos*. Buenos Aires: Libros del Zorzal, 2009.

TRATADO Constitutivo da União Sul-Americana de Nações. Brasília, 23 mai.2008.

Disponível em:

<http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/TRAT_CONST_PORT.pdf>. Acesso em: 18 nov. 2016.

UNASUL. União de Nações Sul-Americanas. *Agenda de Projetos Prioritários de Integração (API)*: documento elaborado pela IIRSA e aprovado pelo Comitê Coordenador do COSIPLAN. Novembro, 2011. 66p.

UNASUR. Unión de Naciones Suramericanas. Avances 2013-2014. *V Reunión Ordinaria de Ministros del Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento*. Montevideo, 4 dec. 2014.

UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development). *Trade and development Report*, 2007. United Nations: New York and Geneva, 2007a.

_____. *World Investment Report 2001: promoting linkages*. New York: United Nations, 2001.

_____. *World Investment Report 2006: FDI from Developing and Transition Economies: Implications for Development*. New York: United Nations, 2006.

_____. *World Investment Report 2008: Transnational corporations and the infrastructure challenge*. New York: United Nations, 2008.

_____. *World Investment Report 2010: Investing in a low-carbon economy*. New York: United Nations, 2010.

_____. *World Investment Report 2011: Non-equity modes of international production and development*. New York: United Nations, 2011.

_____. *World Investment Report 2013: global value chains: investment and trade for development*. New York: United Nations, 2013.

_____. *World Investment Report 2015: reforming international investment governance*. . New York: United Nations, 2015.

_____. *World Investmet Report 2005: Transnational corporations and the internationalization of R&D*. New York: United Nations, 2005.

_____. *World Investment Report 2007b*: Transnational corporations, extractive industries and development. New York: United Nations, 2007.

_____. *World Investment Report 2009*: Transnational corporations, agricultural production and development. New York: United Nations, 2009.

_____. *World Investment Report 2012*: towards a new generation of investment policies. New York: United Nations, 2012.

_____. *World Investment Report 2014 Overview*. Investing in the SDGs: an action plan. United Nations: New York and Geneva, 2014.

_____. *World Investment Report 2004*: the shift towards services. New York: United Nations, 2004.

USA. United States of America. *Odebrecht Information*. United States District Court Eastern District of New York. WMP/DK:JN/AS F.#2016R00709. 2016. Disponível em: <<https://www.justice.gov/opa/pr/odebrecht-and-braskem-plead-guilty-and-agree-pay-least-35-billion-global-penalties-resolve>>. Acesso em: 18 out. 2017.

VALDEZ, Robson Coelho Cardoch. A internacionalização do BNDES no governo Lula. 2011. *Dissertação* (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.

VALOR ECONÔMICO; SOBEET. *Revista Multinacionais Brasileiras*. As mais internacionalizadas: empresas e setores brasileiros globalizados. 2010.

_____. *Revista Multinacionais Brasileiras*. O ranking das multinacionais mais internacionalizadas. 2008.

_____. *Revista Multinacionais Brasileiras*. Presença global: empresas avançam no exterior. 2011.

_____. *Revista Multinacionais Brasileiras*. As mais internacionalizadas: as companhias brasileiras com maior presença no exterior. 2009.

VASCONCELLOS, Patrícia Mara Cabral de. A política externa brasileira e a internacionalização de empresas de engenharia e construção na América do Sul, a partir de 2002. *Tese de doutorado*. Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Instituto de Relações Internacionais. Universidade de Brasília. Brasília, 2015.

VENEZUELA; CUBA. *Declaración conjunta entre el Presidente de la República Bolivariana de Venezuela y el Presidente del Consejo de Estado de Cuba, para aplicación de la Alternativa Bolivariana para la América (ALBA)*. La Habana, 14 dec. 2014. Disponível em: <http://www.pdvsa.com/index.php?tpl=interface.sp/design/readmenu.tpl.html&newsid_obj_id=631&newsid_temas=80>. Acesso em: 17 nov. 2016.

VERNON, Raymond. International Investment and International Trade in the Product Cycle. *The Quarterly Journal of Economics*, v. 80, n. 2 (May, 1966), p. 190-207. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/1880689>>. Acesso em: 01 set. 2015.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. *A política externa brasileira: a busca da autonomia, de Sarney a Lula*. São Paulo: Editora Unesp, 2011.

WILLIAMSON, John. *A Short History of the Washington Consensus*. Senior Fellow, Institute for International Economics. Paper commissioned by Fundación CIDOB for a conference “From the Washington Consensus towards a new Global Governance,” Barcelona, September 24–25, 2004.

WOLFFENBÜTTEL, Andréa. O que é? Investimento estrangeiro Direto. *Revista Desafios do Desenvolvimento*. Brasília: IPEA, Ano 3. Edição 22 - 5/5/2006. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=2103:catid=28&Itemid=23>. Acesso em: 16 ago. 2013.

WORLD BANK. *The East Asian miracle: economic growth and public policy*. A World Bank policy research report. Washington, Oxford University Press, 1993.

ZANINI, Fábio. *Euforia e fracasso do Brasil grande: política externa e multinacionais brasileiras na era Lula*. São Paulo: Contexto, 2017. 224p.

ZHAN, James. Towards a forward-looking and policy-orientated research agenda. *Transnational Corporations*, v. 19, n. 2 (August 2010), p. 53-61.

ZHANG, Liping; SCHIMANSKI, Silvana. Cadeias globais de valor e os países em desenvolvimento. *Boletim de Economia e Política Internacional*, BEPI, n. 18 set./dez. 2014.

ANEXOS

ANEXO 1. EMPRESAS PAULISTAS BENEFICIÁRIAS DO FOCEM AUTO:

1. Alumec ind. com. Ltda.
2. ASTA Ind. e Com. De Instrumentação e Controle Ltda.
3. E2A Ferramentaria de Moldes Ltda.
4. Ecoplas ABC.
5. Eliu Ind. de Ferramentaria Ltda.
6. Emau Eng. E Man. Industrial Ltda.
7. Ferosao JCR Indústria e Comercio Ltda.
8. Ferramentaria Gaspec Ltda.
9. FLEJ Fabricação de Ferramentas LTDA. EPP
10. IGPECOGRAPH Indústria Metalúrgica Ltda.
11. Indústria e Comércio de Peças MRS Ltda.
12. Jodeclan Ferramentaria, Comércio e Indústria LTDA. – EPP.
13. Jostech Baby Indústria Metalúrgica Ltda.
14. Keefer Indústria e Comercio de Maquinas e Moldes Ltda.
15. KRUTH do Brasil Ltda.
16. MAC Ind. Mecânica Ltda.
17. Modelarte Projetos e Modelos Industriais Ltda.
18. Naturaço Ind. e Com. de aço Ltda.
19. OverDrill Indústria e Comércio de Máquinas e Equipamentos Ltda.
20. Prodemol Ind. e Com. De Ferramentas Ltda. ME
21. Sanches Blanes S/A
22. SV Indústria de Peças Mecânicas Ltda.
23. Tech in plas Ind e com Ltda.
24. Tecnologia Quantum Ind. Eletrônica Ltda.
25. Unimáquinas Cooperativa de Trabalho em Produção e Serviços de Máquinas e Equipamentos.

Fonte: ABDI. Disponível em: <http://www.abdi.com.br/Paginas/noticia_detalhe.aspx?i=3527>. Acesso em: 06 dez. 2016.

ANEXO 2. EMPRESAS SELECIONADAS COMO BENEFICIÁRIAS DO PROJETO DE ADENSAMENTO E COMPLEMENTAÇÃO AUTOMOTIVA NO ÂMBITO DO MERCOSUL (FOCEM AUTO) NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

1. ECS do Brasil Metalurgia e Participações Ltda.
2. Artestampo Indústria Metalúrgica Ltda.
3. CNCS - Indústria Metalúrgica Ltda.
4. Indústria de Peças Inpel S.A.
5. Metalúrgica THF Ind. Com. Ltda.
6. Tecno Suporte Indústria Metalúrgica Ltda.
7. Wiretec Ind. Comp Eletro Eletrônicos Ltda.
8. Delvino Coser ME
9. Mantova Indústria de Tubos Plásticos Ltda.
10. Rodaros Indústria de Rodas Ltda.
11. Rezler Chavetas Ltda.
12. Mullplast Ind. e Com Ltda.
13. Intermach Peças Automotivas Ltda.
14. Metaldavid Metalúrgica Ltda.
15. Imatron Indústria Metalúrgica Eletrônica Ltda.
16. Inbracell Indústria Brasileira de Acumuladores Elétricos Ltda.
17. Frenzel Indústria de Borracha e Plásticos Ltda.
18. Metalúrgica Fimac Ltda.
19. PPL Indústria de Reboques Ltda.

Fonte: FOCEM (Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul)

ANEXO 3. CÁLCULO IDP BRASIL

Modelo da reta de regressão:

$$NOI = GDP_percapita + (GDP_percapita)^2 + \mu$$

Software utilizado: Gretl versão 1.9.14

NOI: saída – entrada; GDP per capita (current US\$)

Série temporal: 1980 – 2013

Resultados encontrados:

Modelo 2: MQO, usando as observações 1980-2013 (T = 34)

Variável dependente: NOI

	coeficiente	erro padrão	razão-t	p-valor	
GDP_per_capita	7,58806	3,49384	2,172	0,0374	**
sq_GDP_per_capita	-0,00406467	0,000374001	-10,87	2,85e-012	***
Média var. dependente	-88745,75	D.P. var. dependente		153926,5	
Soma resid. quadrados	5,32e+10	E.P. da regressão		40774,61	
R-quadrado	0,949315	R-quadrado ajustado		0,947731	
F(2, 32)	299,6737	P-valor(F)		1,90e-21	
Log da verossimilhança	-408,1510	Critério de Akaike		820,3020	
Critério de Schwarz	823,3547	Critério Hannan-Quinn		821,3431	
ró	0,311484	Durbin-Watson		1,368053	

Fonte: Economista responsável pelo cálculo: Lucas Seneme Ruy